

**City of Longueuil** *Appellant/Respondent on cross-appeal*

v.

**Michèle Godbout** *Respondent/Appellant on cross-appeal*

and

**Attorney General of Quebec** *Mis en cause*

**INDEXED AS: GODBOUT v. LONGUEUIL (CITY)**

File No.: 24990.

1997: May 28; 1997: October 31.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC**

*Civil rights — Right to privacy — Residence requirement — Municipality adopting resolution requiring all new permanent employees to reside within its territorial limits — Whether right to choose where to establish one's home falls within scope of right to privacy — Whether residence requirement infringes employee's right to privacy — If so, whether infringement justifiable — Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, ss. 5, 9.1.*

*Municipal law — Resolution — Residence requirement — Municipality adopting resolution requiring all new permanent employees to reside within its territorial limits — Whether municipal resolution valid — Whether residence requirement infringing "right to privacy" in Quebec Charter and "right to liberty" in Canadian Charter — Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, ss. 5, 9.1 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7.*

*Judgments and orders — Rectificatory judgment — Damages — Court of Appeal ordering employee reinstated and awarding her damages from time of her dismissal until time of trial — Court of Appeal's reasons indicating that no damages were awarded for period*

**Ville de Longueuil** *Appelante/Intimée dans le pourvoi incident*

c.

**Michèle Godbout** *Intimée/Appelante dans le pourvoi incident*

et

**Procureur général du Québec** *Mis en cause*

**RÉPERTORIÉ: GODBOUT c. LONGUEUIL (VILLE)**

Nº du greffe: 24990.

1997: 28 mai; 1997: 31 octobre.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC**

*Libertés publiques — Droit au respect de la vie privée — Obligation de résidence — Résolution de la municipalité obligeant tous les nouveaux employés permanents à résider dans ses limites territoriales — Le droit de choisir le lieu de sa résidence est-il visé par le droit au respect de la vie privée? — L'obligation de résidence porte-t-elle atteinte au droit au respect de la vie privée des employés? — Dans l'affirmative, l'atteinte est-elle justifiable? — Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 5, 9.1.*

*Droit municipal — Résolution — Obligation de résidence — Résolution de la municipalité obligeant tous les nouveaux employés permanents à résider dans ses limites territoriales — La résolution est-elle valide? — L'obligation de résidence porte-t-elle atteinte au «droit au respect de [la] vie privée» garanti par la Charte québécoise et au «droit à la liberté» garanti par la Charte canadienne? — Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 5, 9.1 — Charte canadienne des droits et libertés, art. 7.*

*Jugements et ordonnances — Jugement rectificatif — Dommages-intérêts — Cour d'appel ordonnant la réintégration de l'employée et accordant des dommages-intérêts pour la période allant de son congédiement au procès — Motifs de la Cour d'appel indiquant qu'elle*

*between trial and appeal because they had not been properly quantified — No holding to that effect in formal judgment — Whether Court of Appeal erred in issuing rectificatory judgment.*

*Civil procedure — Appeal — Court of Appeal ordering employee reinstated and awarding her damages from time of her dismissal until time of trial — No damages awarded for period between trial and appeal because they had not been properly quantified — Whether Court of Appeal erred in not permitting employee to introduce evidence at appeal hearing in respect of damages between trial and appeal — Whether Court of Appeal erred in not requesting parties to submit additional argument on that issue — Whether Court of Appeal erred in not remanding issue of damages to Superior Court — Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, art. 523.*

The appellant city adopted a resolution requiring all new permanent employees to reside within its boundaries. As a condition of obtaining permanent employment as a radio operator for the city police force, the respondent signed a declaration promising that she would establish her principal residence in the city and that she would continue to live there for as long as she remained in the city's employ. The declaration also provided that if she moved out of the city for any reason, she could be terminated without notice. The respondent's position became permanent and, approximately one year later, she moved into a new house she had purchased in a neighbouring municipality. When she refused to move back within the city's limits, her employment was terminated. The Superior Court dismissed the respondent's action for damages and reinstatement, holding that the city's residence requirement did not contravene the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* and that the Canadian *Charter of Rights and Freedoms* did not apply in this case. The Court of Appeal allowed the respondent's appeal, concluding that the residence requirement was invalid mainly because it was contrary to public order. It granted the respondent's request for reinstatement and awarded damages for the financial losses she suffered from the time of her dismissal until the time of trial. The court noted that the damages in respect of the income lost by the respondent during the period between the trial and the appeal ("interim damages") had not been properly quantified and should not

*n'octroie pas de dommages-intérêts pour la période écoulée entre le procès et l'appel parce que le montant n'en a pas été correctement établi — Aucune conclusion à ce sujet dans le dispositif du jugement — La Cour d'appel a-t-elle commis une erreur en rendant un jugement rectificatif?*

*Procédure civile — Appel — Cour d'appel ordonnant la réintégration de l'employée et accordant des dommages-intérêts pour la période allant de son congédiement au procès — Aucuns dommages-intérêts octroyés pour la période écoulée entre le procès et l'appel parce que le montant n'en a pas été correctement établi — La Cour d'appel a-t-elle commis une erreur en ne permettant pas à l'employée de présenter, au cours de l'audition de l'appel, des éléments de preuve au sujet des dommages-intérêts pour la période écoulée entre le procès et l'appel? — La Cour d'appel a-t-elle commis une erreur en ne demandant pas aux parties de lui soumettre des observations supplémentaires à ce sujet? — La Cour d'appel a-t-elle commis une erreur en ne renvoyant pas la question des dommages-intérêts à la Cour supérieure? — Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 523.*

La ville appelante a pris une résolution obligeant tous les nouveaux employés permanents à habiter dans les limites de la municipalité. Pour obtenir sa permanence comme préposée aux télécommunications du service de police, l'intimée a signé une déclaration dans laquelle elle s'engageait à établir sa résidence principale dans les limites de la ville et à y habiter tout le temps qu'elle travaillerait pour celle-ci. La déclaration stipulait également que si elle déménageait de la ville, pour quelque raison que ce soit, elle pourrait être congédiée sans avis. L'intimée a obtenu sa permanence et, environ un an plus tard, elle a acheté une nouvelle maison dans une municipalité voisine et y a emménagé. Elle a été congédiée lorsqu'elle a refusé de s'établir à nouveau dans les limites de la ville. La Cour supérieure a rejeté l'action intentée par l'intimée pour obtenir des dommages-intérêts et pour être réintégrée dans ses fonctions, statuant que l'obligation de résidence ne contrevenait pas à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et que la *Charte canadienne des droits et libertés* ne s'appliquait pas en l'espèce. La Cour d'appel a accueilli l'appel de l'intimée, concluant que l'obligation de résidence était invalide principalement parce qu'elle était contraire à l'ordre public. Elle a ordonné la réintégration de l'intimée et lui a octroyé des dommages-intérêts pour la perte financière subie entre le moment du congédiement et le procès en première instance. Elle a signalé que, parce que le montant des dommages-intérêts découlant de la perte de revenus subie par l'intimée entre le

be awarded, but no specific holding to this effect was included in the formal judgment. The respondent brought a motion for rectification, asking that the court amend its formal judgment and award the "interim damages". The Court of Appeal granted the motion and amended the formal judgment, but did not accede to the respondent's request to recover the "interim damages". The city appealed on the substantive issues, and the respondent cross-appealed on the damages issue.

*Held:* The appeal and cross-appeal should be dismissed. The city's residence requirement unjustifiably infringes s. 5 of the Quebec *Charter*.

#### (1) *Appeal*

*Per* La Forest, L'Heureux-Dubé and McLachlin JJ.: The ambit of s. 32 of the Canadian *Charter* is wide enough to include all entities that are essentially governmental in nature and is not restricted merely to those that are formally part of the structure of the federal or provincial governments. As well, under s. 32, particular entities will be subject to *Charter* scrutiny in respect of certain governmental activities they perform, even if the entities themselves cannot accurately be described as "governmental" *per se*. Since municipalities cannot but be described as "governmental entities", they are subject to the Canadian *Charter*. First, municipal councils are democratically elected by members of the general public and are accountable to their constituents in a manner analogous to that in which Parliament and the provincial legislatures are accountable to the electorates they represent. Second, municipalities possess a general taxing power that, for the purposes of determining whether they can rightfully be described as "government", is indistinguishable from the taxing powers of the Parliament or the provinces. Third, and importantly, municipalities are empowered to make laws, to administer them and to enforce them within a defined territorial jurisdiction. Finally, and most significantly, municipalities derive their existence and law-making authority from the provinces. As the Canadian *Charter* clearly applies to the provincial legislatures and governments, it must also apply to entities upon which they confer governmental powers within their authority. Otherwise, provinces could simply avoid the application of the *Charter* by devolving powers on municipal bodies. Further, since a municipality is governmental in nature, all its activities are subject to *Charter* review. The Cana-

procès et l'appel («dommages-intérêts ultérieurs») n'avait pas été correctement établi, la cour ne pouvait les octroyer. Le dispositif du jugement ne renfermait cependant aucune conclusion explicite à cet effet. L'intimée a présenté une requête en rectification pour demander à la cour de modifier son dispositif et d'octroyer les «dommages-intérêts ultérieurs». La cour a fait droit à la requête et modifié le dispositif du jugement, mais elle n'a pas fait droit à la demande de recouvrement de l'intimée concernant les «dommages-intérêts ultérieurs». La ville a formé un pourvoi contre la décision quant au fond et l'intimée a formé un pourvoi incident contre la décision relative aux dommages-intérêts.

*Arrêt:* Le pourvoi et le pourvoi incident sont rejetés. L'obligation de résidence imposée par la ville contrevient sans justification à l'art. 5 de la *Charte* québécoise.

#### (1) *Pourvoi*

*Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé et McLachlin:* L'article 32 de la *Charte* canadienne est de portée assez large pour englober toutes les entités qui sont essentiellement de nature gouvernementale et son champ d'application ne se limite pas aux seuls organismes qui font officiellement partie de la structure gouvernementale fédérale ou provinciale. De même, sous le régime de l'art. 32, des entités données peuvent également être assujetties à un examen fondé sur la *Charte* relativement à certaines fonctions gouvernementales qu'elles accomplissent, même si, intrinsèquement, ces entités ne peuvent être correctement décrites comme «gouvernementales». Comme on ne peut faire autrement que de voir les municipalités comme des «entités gouvernementales», elles sont assujetties à la *Charte* canadienne. Premièrement, les conseils municipaux sont élus démocratiquement par les citoyens et doivent leur rendre compte de la même façon que le Parlement et les législatures provinciales sont responsables devant leur électoral respectif. Deuxièmement, les municipalités jouissent d'un pouvoir général de taxation qui, pour ce qui est de déterminer si on peut légitimement les considérer comme des entités «gouvernementales», ne se distingue pas des pouvoirs de taxation que le Parlement ou les provinces exercent. Un troisième et important facteur est que les municipalités ont le pouvoir d'établir des règles de droit, de les appliquer et de les faire respecter dans les limites d'un territoire déterminé. Finalement, et de façon plus importante, les municipalités sont des créatures des provinces dont elles tirent leur pouvoir de légiférer. Comme la *Charte* canadienne s'applique incontestablement aux législatures et aux gouvernements provinciaux, elle ne peut que s'appliquer aussi aux entités qu'ils investissent

dian *Charter* is therefore applicable to the residence requirement at issue in this case. The particular modality a municipality chooses to adopt in advancing its policies cannot shield its activities from *Charter* scrutiny. All the municipality's powers are derived from statute and all are of a governmental character. An act performed by an entity that is governmental in nature is thus necessarily "governmental" and cannot properly be viewed as "private".

The right to choose where to establish one's home falls within the scope of the liberty interest guaranteed by s. 7 of the Canadian *Charter*. The right to liberty in s. 7 goes beyond the notion of mere freedom from physical constraint and protects within its scope a narrow sphere of personal autonomy wherein individuals may make inherently private choices free from state interference. The autonomy protected by the s. 7 right to liberty, however, encompasses only those matters that can properly be characterized as fundamentally or inherently personal such that, by their very nature, they implicate basic choices going to the core of what it means to enjoy individual dignity and independence. Choosing where to establish one's home is a quintessentially private decision going to the very heart of personal or individual autonomy and the state ought not to be permitted to interfere in this private decision-making process, absent compelling reasons for doing so. Support for this view is found in the fact that the right to choose where to establish one's home is afforded explicit protection in the *International Covenant on Civil and Political Rights* to which Canada is a party. The respondent's *Charter* claim did not implicate any notion of a constitutional "right to employment" or any other "economic right".

The respondent did not waive her right to choose where to establish her home by signing the residence declaration or by failing to move back within the city's limits. The respondent had no opportunity to negotiate the mandatory residence stipulation and, consequently, cannot be taken to have freely given up her right to choose where to live. Similarly, the respondent's attempt to assert her right to choose where to live by refusing to conform with the terms of the residence requirement cannot amount to a renunciation of that right.

de pouvoirs gouvernementaux relevant de leur compétence, sinon les provinces pourraient éviter tout simplement l'application de la *Charte* en attribuant certains pouvoirs aux municipalités. En outre, puisque les municipalités sont de nature gouvernementale, elles sont assujetties quant à toutes leurs activités à l'application de la *Charte*. La *Charte* canadienne s'applique donc à l'obligation de résidence visée en l'espèce. Les moyens choisis par une municipalité pour donner corps à ses politiques ne peuvent mettre ses activités à l'abri d'un examen fondé sur la *Charte*. Tous les pouvoirs des municipalités sont d'origine législative et tous revêtent un caractère gouvernemental. L'acte accompli par une entité de nature gouvernementale est nécessairement «gouvernemental» et ne saurait être légitimement considéré comme «privé».

Le droit de choisir le lieu de sa résidence est visé par le droit à la liberté garanti par l'art. 7 de la *Charte* canadienne. Ce droit dépasse la simple notion d'absence de contrainte physique et protège une sphère limitée d'autonomie personnelle dans laquelle les individus peuvent prendre des décisions intrinsèquement privées sans intervention de l'État. Toutefois, l'autonomie protégée par le droit à la liberté garanti par l'art. 7 ne comprend que les sujets qui peuvent à juste titre être qualifiés de fondamentalement ou d'essentiellement personnels et qui impliquent, par leur nature même, des choix fondamentaux participant de l'essence même de ce que signifie la jouissance de la dignité et de l'indépendance individuelles. Le choix du lieu de résidence est une décision essentiellement privée qui tient de la nature même de l'autonomie personnelle et 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. Le fait que le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, auquel le Canada a adhéré, protège expressément le droit de choisir le lieu de sa résidence étaye cette opinion. Aucune notion de «droit à l'emploi» constitutionnel ni aucun autre «droit économique» n'intervient dans l'argument fondé sur la *Charte* invoqué par l'intimée.

L'intimée n'a pas renoncé à son droit de choisir le lieu de sa résidence en signant la déclaration de résidence pas plus qu'elle ne l'a fait en ne redéménageant pas dans les limites de la ville. L'intimée n'a pas eu la possibilité de négocier la clause obligatoire de résidence et, par conséquent, on ne peut considérer qu'elle a renoncé librement à son droit de choisir le lieu où elle veut vivre. De la même façon, la tentative de l'intimée pour affirmer son droit de choisir le lieu où elle veut vivre en refusant de se conformer à l'obligation de résidence n'est pas assimilable à une renonciation à ce droit.

Under s. 7, a deprivation by the state of an individual's right to life, liberty or security of the person will not violate the Canadian *Charter* unless it contravenes the "principles of fundamental justice". Deciding whether the infringement of a s. 7 right is fundamentally just may, in certain cases, require that the right at issue be weighed against the interests pursued by the state in causing that infringement. This balancing is both eminently sensible and perfectly consistent with the aim and import of s. 7, since the notion that individual rights may, in some circumstances, be subordinated to substantial and compelling collective interests is itself a basic tenet of our legal system lying at or very near the core of our most deeply rooted juridical convictions. As well, this balancing process will necessarily be contextual, insofar as the particular right asserted, the extent of its infringement, and the state interests implicated in each particular case will depend largely on the facts. Here, the residence requirement infringes the respondent's right to liberty in a manner that does not conform to the principles of fundamental justice. As justifications for the requirement, the city relied upon three "public interests": (1) the maintenance of a high standard of municipal services, (2) the stimulation of local business and municipal taxation revenue, and (3) the need to ensure that workers performing essential public services are physically proximate to their place of work. The first two cannot provide a sufficiently compelling basis upon which to override the respondent's right to decide where she wishes to live. As for the third one, while in certain circumstances a municipality might well be justified in imposing a residence requirement on employees occupying certain essential positions, the residence requirement at issue is too broad to be upheld on that ground since it applies not only to employees whose functions require that they be proximate to their place of work, but also to all permanent employees of the city hired after the municipal resolution was adopted. Moreover, even if the residence requirement were restricted to emergency workers, the respondent would not fall within that class of employees.

There is no need to examine the violation of s. 7 under s. 1 of the Canadian *Charter*, given that all the considerations pertinent to such an inquiry have already been canvassed in the discussion dealing with fundamental justice. Furthermore, a violation of s. 7 will normally only be justified under s. 1 in the most excep-

Aux termes de l'art. 7, une atteinte au droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne par l'État ne contrevient à la *Charte canadienne* que s'il y a manquement aux «principes de justice fondamentale». Pour déterminer si l'atteinte à un droit garanti par l'art. 7 est conforme à la justice fondamentale, il faut, dans certains cas, soupeser d'une part le droit en cause et d'autre part les objectifs poursuivis par l'État en portant atteinte à ce droit. Cette pondération est tout à fait judicieuse et parfaitement compatible avec l'objet et la portée de l'art. 7, car l'idée que les droits individuels puissent, dans certaines circonstances, être subordonnés à des intérêts collectifs réels et impérieux constitue elle-même un précepte fondamental de notre système juridique autour duquel s'articulent nos convictions juridiques les plus profondes. En outre, le processus de pondération sera nécessairement contextuel puisque, chaque fois, le droit particulier qui est revendiqué, la portée de l'atteinte et les intérêts de l'État en jeu dépendront largement des faits. En l'espèce, l'obligation de résidence porte atteinte au droit à la liberté d'une manière non conforme aux principes de justice fondamentale. La ville invoque trois motifs d'«intérêt public» pour justifier cette obligation: (1) le maintien de services municipaux de haute qualité, (2) la stimulation du commerce local et l'accroissement des revenus fiscaux et (3) la nécessité de s'assurer que les travailleurs fournissant des services publics essentiels soient physiquement à proximité de leur lieu de travail. Les deux premiers ne peuvent constituer un motif suffisamment impérieux pour l'emporter sur le droit de l'intimée de décider où elle souhaite vivre. Quant au troisième, bien que, dans certaines circonstances, une municipalité puisse être justifiée d'imposer une obligation de résidence aux employés occupant certains postes essentiels, l'obligation visée en l'espèce est trop large pour être justifiée en raison de ce motif, car elle ne s'applique pas seulement aux employés dont les fonctions exigent qu'ils habitent à proximité de leur lieu de travail, mais à tous les employés permanents de la municipalité engagés après la prise de la résolution municipale. En outre, même si l'obligation de résidence était limitée aux travailleurs appelés à répondre à des urgences, l'intimée n'entre pas dans cette catégorie d'employés.

Il n'est pas nécessaire d'examiner la violation de l'art. 7 en fonction de l'article premier de la *Charte canadienne*, étant donné que l'analyse relative à la justice fondamentale a permis de passer en revue toutes les considérations pertinentes à cet égard. En outre, si tant est qu'une violation de l'art. 7 soit justifiable en vertu de

tional of circumstances, if at all. Such circumstances do not exist here.

The residence requirement also infringed s. 5 of the Quebec *Charter* by depriving the respondent of the ability to choose where to establish her home. Section 5 protects, among other things, the right to take fundamentally personal decisions free from unjustified external interference. The scope of decisions falling within the sphere of autonomy protected by s. 5 is limited to those choices that are of a fundamentally private or inherently personal nature. The right to be free from unjustified interference in making the decision as to where to establish and maintain one's home falls squarely within the scope of the Quebec *Charter*'s guarantee of "respect for [one's] private life". Since the residence requirement imposed by the city essentially precluded the respondent from making that choice freely, it violates s. 5. Further, for the reasons given in relation to waiver under the Canadian *Charter*, the respondent did not waive her right to privacy under s. 5 of the Quebec *Charter*.

Section 9.1 of the Quebec *Charter*, assuming that it properly applies here, is to be interpreted and applied in the same manner as s. 1 of the Canadian *Charter*. Thus, the party seeking to justify a limitation on a plaintiff's Quebec *Charter* rights under s. 9.1 must bear the burden of proving both that such a limitation is imposed in furtherance of a legitimate and substantial objective and that the limitation is proportional to the end sought, inasmuch as (a) it is rationally connected to that end, and (b) the right is impaired as little as possible. Essentially for the reasons given in the discussion of fundamental justice in the context of s. 7 of the Canadian *Charter*, the first two objectives suggested by the city as the basis for imposing the residence requirement at issue are not so significant or pressing as to justify overriding the respondent's s. 5 right. As regards the third objective, it cannot be concluded that the very broad residence requirement at issue is either rationally connected to the end sought to be achieved, or that it is proportional to it. Moreover, the specific evidence advanced by the city in respect of the justifications it offered was scant and is incapable of permitting the city to discharge its burden of proof. The infringement of the respondent's s. 5 right is thus not justified under s. 9.1.

*Per* Gonthier, Cory and Iacobucci JJ.: For the reasons given by La Forest J., the city's resolution requiring its employees to reside within its boundaries was invalid because it unjustifiably violated s. 5 of the Quebec

l'article premier, elle ne l'est, normalement, que dans des circonstances exceptionnelles. Ces circonstances sont inexistantes en l'espèce.

L'obligation de résidence, en privant l'intimée de la faculté de choisir son lieu de résidence, enfreint également l'art. 5 de la *Charte québécoise*. Cette disposition protège notamment le droit de prendre des décisions fondamentalement personnelles sans influence externe indue. La portée des décisions relevant de la sphère d'autonomie protégée par l'art. 5 est limitée aux choix de nature fondamentalement privée ou intrinsèquement personnelle. Le droit de décider sans intervention injustifiée de l'endroit où établir et maintenir sa résidence est clairement visé par la garantie du droit au «respect de [la] vie privée» énoncée par la *Charte québécoise*. Comme l'obligation de résidence imposée par la ville a essentiellement empêché l'intimée de faire ce choix librement, elle contrevient à l'art. 5. De plus, pour les raisons exposées relativement à la renonciation à un droit prévu par la *Charte canadienne*, l'intimée n'a pas renoncé au droit au respect de la vie privée prévu par l'art. 5 de la *Charte québécoise*.

En supposant que l'art. 9.1 de la *Charte québécoise* s'applique bien en l'espèce, il doit être interprété et appliqué de la même manière que l'article premier de la *Charte canadienne*. La partie qui l'invoque pour tenter de justifier la limitation d'un droit garanti par la *Charte québécoise* a donc la charge de prouver que cette limite est imposée dans la poursuite d'un objectif légitime et important et qu'elle est proportionnelle à cet objectif, c'est-à-dire qu'elle est rationnellement liée à l'objectif et que l'atteinte au droit est minimale. Essentiellement pour les raisons exposées relativement à la notion de justice fondamentale dans le contexte de l'art. 7 de la *Charte canadienne*, les deux premiers objectifs sur lesquels la ville dit fonder l'obligation de résidence imposée en l'espèce ne sont pas assez importants ou urgents pour justifier l'atteinte au droit de l'intimée garanti par l'art. 5. Quant au troisième objectif, on ne peut conclure que l'obligation de résidence extrêmement étendue qui est en cause ait un lien rationnel avec l'objectif poursuivi ni qu'elle lui soit proportionnelle. De plus, les éléments de preuve particuliers présentés par la ville à l'appui des justifications invoquées sont insuffisants et ne lui permettent pas de s'acquitter du fardeau de preuve qui lui incombe. L'atteinte au droit garanti par l'art. 5 n'a donc pas été justifiée en vertu de l'art. 9.1.

*Les juges Gonthier, Cory et Iacobucci:* Pour les motifs exposés par le juge La Forest, la résolution de la ville exigeant que ses employés résident dans ses limites territoriales n'était pas valable parce qu'elle portait

*Charter*. The infringement of s. 5 provides a good and sufficient basis for dismissing this appeal and there is thus no need to consider the application of s. 7 of the Canadian *Charter*. The application of s. 7 may have a significant effect upon municipalities and, before reaching a conclusion on an issue that need not be considered in determining the appeal, it would be preferable to hear further argument with regard to it, including the submissions of interested parties and intervening Attorneys General.

*Per Lamer C.J. and Sopinka and Major JJ.:* The city's residence requirement infringes the respondent's right to privacy under s. 5 of the Quebec *Charter* and is not justified under s. 9.1. This is sufficient to dispose of the appeal. It is unnecessary and perhaps imprudent to consider whether the residence requirement infringes s. 7 of the Canadian *Charter* in the absence of submissions from interested parties.

Section 5 of the Quebec *Charter* protects an employee's decision where to live as an aspect of his or her right to privacy. A municipality that seeks to uphold a residence requirement that infringes that section under s. 9.1 of the Quebec *Charter* must demonstrate that the requirement is imposed to advance a legitimate and substantial objective, and that the requirement is proportional to this objective, in that it is both rationally connected to the objective and constitutes a minimal impairment of the right protected by s. 5. These criteria must be applied flexibly and in a manner that is sensitive to the particular context and factual circumstances of each case. The objectives of improving the quality of services by fostering loyalty, of supporting the local economy, and of ensuring that certain essential employees be readily available are often invoked by municipalities to support a residence requirement. Under s. 9.1, these objectives may, depending on the circumstances of a case, be sufficiently compelling to justify an infringement of the employee's right to privacy. In the particular circumstances of this case, however, none of these objectives were sufficiently compelling to justify such an infringement.

## (2) *Cross-appeal*

The issuance of the rectificatory judgment did not amount to re-examining a matter that was already *res*

atteinte de façon injustifiable à l'art. 5 de la *Charte québécoise*. La violation de l'art. 5 constitue un motif suffisant pour rejeter le présent pourvoi et il n'est donc pas nécessaire d'examiner l'application de l'art. 7 de la *Charte canadienne*. L'application de l'art. 7 peut avoir un effet considérable sur les municipalités et, avant de parvenir à une conclusion à l'égard d'une question qui n'a pas à être examinée pour déterminer l'issue du pourvoi, il serait préférable d'entendre d'autres arguments sur cette question, y compris les observations des parties concernées et des procureurs généraux intervenants.

*Le juge en chef Lamer et les juges Sopinka et Major:* L'obligation de résidence imposée par la ville porte atteinte au droit au respect de la vie privée reconnu à l'intimité par l'art. 5 de la *Charte québécoise* et n'est pas justifiée par l'art. 9.1. C'est suffisant pour statuer sur le pourvoi. Il est inutile et peut-être imprudent d'examiner la question de savoir si l'obligation de résidence porte atteinte à l'art. 7 de la *Charte canadienne* en l'absence d'observations des parties intéressées.

L'article 5 de la *Charte québécoise* protège la décision d'un employé quant au choix de son lieu de résidence parce que cette décision relève du droit au respect de la vie privée. La municipalité qui cherche à maintenir une obligation de résidence portant atteinte à l'art. 5 en invoquant l'art. 9.1 doit démontrer que l'obligation est imposée pour réaliser un objectif légitime et important, et qu'elle est proportionnelle à cet objectif, c'est-à-dire qu'elle est rationnellement liée à l'objectif et que l'atteinte au droit protégé par l'art. 5 est minimale. Ces critères doivent être appliqués avec souplesse et d'une manière adaptée au contexte particulier et aux circonstances factuelles de chaque espèce. Les objectifs consistant à améliorer la qualité des services en encourageant la loyauté, à stimuler l'économie locale et à garantir que certains employés fournissant des services essentiels sont rapidement prêts à travailler, sont souvent invoqués par les municipalités à l'appui d'obligations de résidence. Sous le régime de l'art. 9.1, ces objectifs peuvent, tout dépendant des faits, être suffisamment impérieux pour justifier une atteinte au droit des employés au respect de leur vie privée. Dans les circonstances particulières de l'espèce, toutefois, aucun des objectifs mentionnés n'est suffisamment impérieux pour justifier une telle atteinte.

## (2) *Pourvoi incident*

Le jugement rectificatif n'a pas statué de nouveau sur une chose jugée. La Cour d'appel tentait tout au plus de

*judicata*. The reasons of the rectificatory judgment constituted nothing more than an attempt by the Court of Appeal to formalize with precision the conclusion it had reached in its previous judgment. Moreover, the issuance of the rectificatory judgment did not have any detrimental effect on the city's legal position. The phrase "without prejudice to any of the [respondent's] rights or remedies arising from this judgment" did not confer upon her a right to pursue further recourses to recover the "interim damages", but confirmed that in formalizing its refusal to award the "interim damages", the Court of Appeal did not want to be taken as having altered any findings it had made in its previous judgment.

The Court of Appeal's refusal to permit the respondent to introduce evidence with respect to the quantum of the "interim damages" during the oral hearing itself did not constitute reversible error. To allow this evidence to be introduced at that stage would not have given the city ample opportunity to verify the figures the respondent claimed represented her losses. Moreover, under art. 199 *C.C.P.*, the respondent could have presented evidence in respect of the "interim damages" claim not only as part of the appeal itself but also at any time before judgment. No attempt to quantify the "interim damages" in accordance with the appropriate procedure was made. The Court of Appeal's refusal to grant the "interim damages" was thus not based on some procedural error on its part. Rather, it was based on the fact that no evidence as to quantum had ever been properly placed before it.

Finally, the Court of Appeal did not err in failing to request that the parties submit additional argument in respect of the "interim damages" claim, or to remand the matter to the Superior Court. Article 523 *C.C.P.* confers a discretion on the Court of Appeal to act in the interests of justice and to make whatever orders it deems necessary in order to safeguard the rights of the parties. Here, the Court of Appeal simply chose not to exercise that discretion. Given the clear opportunities the respondent had to present evidence in respect of her "interim damages", this Court should not interfere with that decision.

préciser formellement la conclusion à laquelle elle était parvenue dans son jugement antérieur. En outre, le jugement rectificatif n'a eu aucun effet préjudiciable sur la position juridique de la ville. Les mots «tout en réservant à l'[intimée] tous ses droits et recours découlant du présent arrêt» ne donnaient pas à celle-ci le droit de rechercher le recouvrement des «dommages-intérêts ultérieurs» par d'autres voies de recours, mais confirmaient que la Cour d'appel, en exprimant formellement son refus d'octroyer des «dommages-intérêts ultérieurs», ne voulait pas donner à penser qu'elle modifiait les conclusions formulées dans son jugement antérieur.

Le refus de la Cour d'appel d'autoriser l'intimée à présenter des éléments de preuve concernant les «dommages-intérêts ultérieurs» pendant l'audition de l'appel lui-même ne constituait pas une erreur justifiant infirmation. Si la présentation de cette preuve avait été autorisée à ce stade, la ville n'aurait pas disposé d'assez de temps pour vérifier les chiffres présentés par l'intimée comme le montant de la perte subie. En outre, en application de l'art. 199 *C.p.c.*, la présentation de la preuve relative aux «dommages-intérêts ultérieurs» aurait pu se faire non seulement au cours de l'appel lui-même, mais aussi à tout moment avant le prononcé du jugement. L'intimée n'a pas tenté d'établir le montant des «dommages-intérêts ultérieurs» conformément aux règles applicables. Le refus de la Cour d'appel d'octroyer les «dommages-intérêts ultérieurs» ne découlait donc pas d'une erreur procédurale de sa part. Il reposait tout simplement sur le fait qu'aucun élément de preuve relatif au montant de ceux-ci ne lui avait été régulièrement présenté.

Finalement, la Cour d'appel n'a pas commis d'erreur en ne demandant pas aux parties de lui soumettre des observations supplémentaires relativement à la demande de «dommages-intérêts ultérieurs» ou en ne renvoyant pas la question à la Cour supérieure. L'article 523 *C.p.c.* confère à la Cour d'appel un pouvoir discrétionnaire qu'elle exerce dans l'intérêt de la justice et qui lui permet de rendre toute ordonnance qu'elle estime nécessaire pour préserver les droits des parties. En l'espèce, la Cour d'appel a simplement choisi de ne pas exercer ce pouvoir discrétionnaire. Compte tenu du fait que l'intimée avait clairement la possibilité de présenter des éléments de preuve au sujet des «dommages-intérêts ultérieurs», notre Cour ne devrait pas modifier cette décision.

**Cases Cited**

By La Forest J.

**Applied:** *Brasserie Labatt Ltée v. Villa*, [1995] R.J.Q. 73; **not followed:** *Ector v. City of Torrance*, 514 P.2d 433 (1973); *Kennedy v. City of Newark*, 148 A.2d 473 (1959); *McCarthy v. Philadelphia Civil Service Commission*, 424 U.S. 645 (1976); **referred to:** *McDermott v. Nackawic (Town)* (1988), 53 D.L.R. (4th) 150; *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; *Harrison v. University of British Columbia*, [1990] 3 S.C.R. 451; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Stoffman v. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 S.C.R. 483; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211; *Re Klein and Law Society of Upper Canada* (1985), 50 O.R. (2d) 118; *Ramsden v. Peterborough (City)*, [1993] 2 S.C.R. 1084; *Re McCutcheon and City of Toronto* (1983), 41 O.R. (2d) 652; *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368; *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650; *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674; *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Halifax (City of) v. Read*, [1928] S.C.R. 605; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *B. (R.) v. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 S.C.R. 315; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387; *Meyer v. Nebraska*, 262 U.S. 390 (1923); *Pierce v. Society of Sisters*, 268 U.S. 510 (1925); *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588; *R. v. Richard*, [1996] 3 S.C.R. 525; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869; *Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; *R. v. Jones*, [1986] 2 S.C.R. 284; *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711; *Cunningham v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 143; *Fraternal Order of Police, Youngstown Lodge No. 28 v. Hunter*, 360 N.E.2d 708 (1975), *certiorari denied*, 424 U.S. 977 (1976); *Detroit Police Officers Ass'n v. City of Detroit*, 190 N.W.2d 97 (1971), appeal dismissed for want of substantial federal question, 405 U.S. 950 (1972); *Hanson v. Unified School Dist. No. 500, Wyandotte County, Kan.*, 364 F. Supp. 330 (1973); *Andre v. Board of Trustees of the Village of Maywood*, 561 F.2d 48 (1977);

**Jurisprudence**

Citée par le juge La Forest

**Arrêt appliqué:** *Brasserie Labatt Ltée c. Villa*, [1995] R.J.Q. 73; **arrêts non suivis:** *Ector c. City of Torrance*, 514 P.2d 433 (1973); *Kennedy c. City of Newark*, 148 A.2d 473 (1959); *McCarthy c. Philadelphia Civil Service Commission*, 424 U.S. 645 (1976); **arrêts mentionnés:** *McDermott c. Nackawic (Town)* (1988), 53 D.L.R. (4th) 150; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; *Harrison c. Université de la Colombie-Britannique*, [1990] 3 R.C.S. 451; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Stoffman c. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 R.C.S. 483; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *Re Klein and Law Society of Upper Canada* (1985), 50 O.R. (2d) 118; *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S. 1084; *Re McCutcheon and City of Toronto* (1983), 41 O.R. (2d) 652; *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674; *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Halifax (City of) c. Read*, [1928] R.C.S. 605; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387; *Meyer c. Nebraska*, 262 U.S. 390 (1923); *Pierce c. Society of Sisters*, 268 U.S. 510 (1925); *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S. 588; *R. c. Richard*, [1996] 3 R.C.S. 525; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869; *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; *R. c. Jones*, [1986] 2 R.C.S. 284; *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; *Cunningham c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 143; *Fraternal Order of Police, Youngstown Lodge No. 28 c. Hunter*, 360 N.E.2d 708 (1975), *certiorari refusé*, 424 U.S. 977 (1976); *Detroit Police Officers Ass'n c. City of Detroit*, 190 N.W.2d 97 (1971), appel rejeté en raison de l'absence d'une importante question de nature fédérale, 405 U.S. 950 (1972); *Hanson c. Unified School Dist. No. 500, Wyandotte*

*Salem Blue Collar Workers Ass'n v. City of Salem*, 33 F.3d 265 (1994); *Donnelly v. City of Manchester*, 274 A.2d 789 (1971); *Frenette v. Metropolitan Life Insurance Co.*, [1992] 1 S.C.R. 647; *Reid v. Belzile*, [1980] C.S. 717; *Centre local de services communautaires de l'Érable v. Lambert*, [1981] C.S. 1077; *Cohen v. Queenswear International Ltd.*, [1989] R.R.A. 570; *The Gazette (Division Southam Inc.) v. Valiquette*, [1997] R.J.Q. 30; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *Construction Gilles Paquette ltée v. Entreprises Végo ltée*, [1997] 2 S.C.R. 299.

By Cory J.

**Applied:** *Brasserie Labatt ltée v. Villa*, [1995] R.J.Q. 73; **referred to:** *Ramsden v. Peterborough (City)*, [1993] 2 S.C.R. 1084.

By Major J.

**Referred to:** *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712.

#### Statutes and Regulations Cited

*Act to amend the charter of the city of Longueuil*, S.Q. 1982, c. 81, art. 3 [amending the *Cities and Towns Act* for the city of Longueuil by replacing s. 52 and adding ss. 52.1 to 52.14].  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 7, 15, 32(1).  
*Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, ss. 1 [am. 1982, c. 61, s. 1], 3, 5, 6, 9.1 [ad. *idem*, s. 2], 10 [am. *idem*, s. 3].  
*Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19.  
*Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, arts. 1379, 1437.  
*Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, arts. 199, 523 [am. 1985, c. 29, s. 11].  
*International Covenant on Civil and Political Rights*, Can. T.S. 1976 No. 47, Art. 12(1).  
*Police Act*, R.S.Q., c. P-13, s. 65(d).

#### Authors Cited

Chevrette, François. «La disposition limitative de la Charte des droits et libertés de la personne: le dit et le non-dit». Dans *De la Charte québécoise des droits et libertés: origine, nature et défis*. Montréal: Thémis, 1989, 71.

*County, Kan.*, 364 F. Supp. 330 (1973); *Andre c. Board of Trustees of the Village of Maywood*, 561 F.2d 48 (1977); *Salem Blue Collar Workers Ass'n c. City of Salem*, 33 F.3d 265 (1994); *Donnelly c. City of Manchester*, 274 A.2d 789 (1971); *Frenette c. Métropolitaine (La), Cie d'assurance-vie*, [1992] 1 R.C.S. 647; *Reid c. Belzile*, [1980] C.S. 717; *Centre local de services communautaires de l'Érable c. Lambert*, [1981] C.S. 1077; *Cohen c. Queenswear International Ltd.*, [1989] R.R.A. 570; *The Gazette (Division Southam Inc.) c. Valiquette*, [1997] R.J.Q. 30; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Construction Gilles Paquette ltée c. Entreprises Végo ltée*, [1997] 2 R.C.S. 299.

Citée par le juge Cory

**Arrêt appliqué:** *Brasserie Labatt ltée c. Villa*, [1995] R.J.Q. 73; **arrêt mentionné:** *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S. 1084.

Citée par le juge Major

**Arrêt mentionné:** *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712.

#### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 7, 15, 32(1).  
*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, art. 1 [mod. 1982, ch. 61, art. 1], 3, 5, 6, 9.1 [aj. *idem*, art. 2], 10 [mod. *idem*, art. 3].  
*Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1379, 1437.  
*Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, art. 199, 523 [mod. 1985, ch. 29, art. 11; mod. 1992, ch. 57, art. 422].  
*Loi de police*, L.R.Q., ch. P-13, art. 65d).  
*Loi modifiant la charte de la Ville de Longueuil*, L.Q. 1982, ch. 81, art. 3 [modifiant la *Loi sur les cités et villes* pour la Ville de Longueuil en remplaçant l'art. 52 et en ajoutant les art. 52.1 à 52.14].  
*Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19.  
*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, R.T. Can. 1976 no 47, Art. 12(1).

#### Doctrine citée

Chevrette, François. «La disposition limitative de la Charte des droits et libertés de la personne: le dit et le non-dit». Dans *De la Charte québécoise des droits et libertés: origine, nature et défis*. Montréal: Thémis, 1989, 71.

Hampton, Thomas A. "An Intermediate Standard for Equal Protection Review of Municipal Residence Requirements" (1982), 43 *Ohio St. L.J.* 195.

Lefebvre, Brigitte. "Quelques considérations sur la notion d'ordre public à la lumière du Code civil du Québec". Dans *Développements récents en droit civil* (1994). Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1994, 149.

Molinari, Patrick A., et Pierre Trudel. "Le droit au respect de l'honneur, de la réputation et de la vie privée: aspects généraux et applications". Dans Formation permanente du Barreau du Québec, *Application des Charters des droits et libertés en matière civile*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1988, 197.

Myers, Ross S. "The Constitutionality of Continuing Residency Requirements for Local Government Employees: A Second Look" (1986), 23 *Cal. W. L. Rev.* 24.

Note. "Municipal Employee Residency Requirements and Equal Protection" (1974-1975), 84 *Yale L.J.* 1684.

Singleton, Thomas J. "The Principles of Fundamental Justice, Societal Interests and Section 1 of the Charter" (1995), 74 *Can. Bar Rev.* 446.

APPEAL and CROSS-APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1995] R.J.Q. 2561, 31 M.P.L.R. (2d) 130, [1995] Q.J. Nos. 686 and 874 (QL), setting aside a judgment of the Superior Court, [1989] R.J.Q. 1511, 48 M.P.L.R. 307, 12 C.H.R.R. D/141. Appeal and cross-appeal dismissed.

*Jean-Jacques Rainville and Réjean Rioux*, for the appellant/respondent on cross-appeal.

*France Saint-Laurent and Richard Bertrand*, for the respondent/appellant on cross-appeal.

*Isabelle Harnois*, for the *mis en cause*.

The reasons of Lamer C.J. and Sopinka and Major JJ. were delivered by

<sup>1</sup> MAJOR J.— I have read the reasons of my colleagues Justice La Forest and Justice Cory and I agree with Cory J. that the appeal should be dismissed on the basis that the residence requirement imposed by the appellant infringes the respondent's right to privacy under s. 5 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, and is not justified under s. 9.1. This is suffi-

Hampton, Thomas A. «An Intermediate Standard for Equal Protection Review of Municipal Residence Requirements» (1982), 43 *Ohio St. L.J.* 195.

Lefebvre, Brigitte. «Quelques considérations sur la notion d'ordre public à la lumière du Code civil du Québec». Dans *Développements récents en droit civil* (1994). Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1994, 149.

Molinari, Patrick A., et Pierre Trudel. «Le droit au respect de l'honneur, de la réputation et de la vie privée: aspects généraux et applications». Dans Formation permanente du Barreau du Québec, *Application des Charters des droits et libertés en matière civile*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1988, 197.

Myers, Ross S. «The Constitutionality of Continuing Residency Requirements for Local Government Employees: A Second Look» (1986), 23 *Cal. W. L. Rev.* 24.

Note. «Municipal Employee Residency Requirements and Equal Protection» (1974-1975), 84 *Yale L.J.* 1684.

Singleton, Thomas J. «The Principles of Fundamental Justice, Societal Interests and Section 1 of the Charter» (1995), 74 *R. du B. can.* 446.

POURVOI et POURVOI INCIDENT contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1995] R.J.Q. 2561, 31 M.P.L.R. (2d) 130, [1995] A.Q. nos 686 et 874 (QL), qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, [1989] R.J.Q. 1511, 48 M.P.L.R. 307, 12 C.H.R.R. D/141. Pourvoi et pourvoi incident rejetés.

*Jean-Jacques Rainville et Réjean Rioux*, pour l'appelante/intimée dans le pourvoi incident.

*France Saint-Laurent et Richard Bertrand*, pour l'intimée/appelante dans le pourvoi incident.

*Isabelle Harnois*, pour le *mis en cause*.

Version française des motifs du juge en chef Lamer et des juges Sopinka et Major rendus par

LE JUGE MAJOR — J'ai lu les motifs de mes collègues le juge La Forest et le juge Cory, et je suis d'accord avec le juge Cory pour dire que le pourvoi devrait être rejeté parce que l'obligation de résidence imposée par l'appelante porte atteinte au droit au respect de la vie privée reconnu à l'intimée par l'art. 5 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12, et

cient to dispose of the appeal. With respect to those of my colleagues who hold the contrary view, I agree with Cory J. that it is unnecessary and perhaps imprudent to consider whether the residence requirement infringes s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in the absence of submissions from interested parties and I too express no opinion on this issue.

Like Cory J., I agree with La Forest J. that s. 5 of the Quebec *Charter* protects the respondent's decision where to live as an aspect of her right to privacy, and that the residence requirement in this appeal is not justified under s. 9.1. I do not agree that the scope for justification of conditions of employment by municipalities should be as limited as that outlined by my colleagues.

This Court held in *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, at p. 770, that s. 9.1 of the Quebec *Charter* is a justificatory provision corresponding to s. 1 of the Canadian *Charter* and that it is to be interpreted and applied in the same manner. Therefore, a municipality that seeks to uphold a residence requirement that infringes s. 5 under s. 9.1 must demonstrate that the requirement is imposed to advance a legitimate and substantial objective, and that the requirement is proportional to this objective, in that it is both rationally connected to the objective and constitutes a minimal impairment of the right protected by s. 5.

These criteria must be applied flexibly and in a manner that is sensitive to the particular context and factual circumstances of each case. An objective which is sufficiently compelling in one case may not meet the standard in a different context. A particular residence requirement may be proportional to a stated objective in one context but not in another. In particular, whether an objective is sufficiently compelling and whether a residence requirement is proportional to this objective will depend on a number of factors, including the nature of the objective, the duties of the affected

n'est pas justifiée par l'art. 9.1. C'est suffisant pour statuer sur le pourvoi. Sauf le respect que je dois à mes collègues qui pensent le contraire, je conviens avec le juge Cory qu'il est inutile et peut-être imprudent d'examiner la question de savoir si l'obligation de résidence porte atteinte à l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en l'absence d'observations des parties intéressées, et je m'abstiens aussi de me prononcer sur cette question.

Comme le juge Cory, je suis d'accord avec le juge La Forest pour dire que l'art. 5 de la *Charte québécoise* protège le choix d'un lieu de résidence par l'intimée parce que cette décision relève du droit au respect de la vie privée, et que l'obligation de résidence visée par le présent pourvoi n'est pas justifiée par l'art. 9.1. En revanche, j'estime que la justification des conditions d'emploi fixées par les municipalités ne devrait pas être aussi restreinte que l'ont indiqué mes collègues.

Notre Cour a statué dans *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, à la p. 770, que l'art. 9.1 de la *Charte québécoise* est une disposition justificative correspondant à l'article premier de la *Charte canadienne* et doit être interprété et appliqué de la même manière. Par conséquent, la municipalité qui cherche à maintenir une obligation de résidence portant atteinte à l'art. 5 en invoquant l'art. 9.1 doit démontrer que l'obligation est imposée pour réaliser un objectif légitime et important, et que l'obligation est proportionnelle à cet objectif, c'est-à-dire qu'elle est rationnellement liée à l'objectif et que l'atteinte au droit protégé par l'art. 5 est minimale.

Ces critères doivent être appliqués avec souplesse et d'une manière adaptée au contexte particulier et aux circonstances factuelles de chaque espèce. Il se peut qu'un objectif suffisamment impérieux dans un cas ne respecte pas la norme dans un contexte différent. Une obligation de résidence particulière peut être proportionnelle à un objectif déclaré dans un contexte, mais pas dans un autre. En particulier, les questions de savoir si un objectif est suffisamment impérieux et si une obligation de résidence est proportionnelle à cet objectif seront fonction d'un certain nombre de facteurs,

employee, the scope and duration of the residence requirement, and the size, population and characteristics of the municipality.

5 Broadly speaking, there appear to be three objectives which municipalities seek to advance by requiring municipal employees to reside within their boundaries. It may be useful to provide a brief outline of the circumstances in which an objective may be sufficiently compelling and a residence requirement may be sufficiently proportional to this objective to meet the standard imposed by s. 9.1.

6 The first objective invoked is improving the job performance of municipal employees and therefore the quality of the services they provide to residents. It is stated that the performance of municipal employees will be enhanced by requiring them to reside within the municipality for several reasons. One, as residents they will be better acquainted with the community's problems and needs. Also, as residents they will have a greater personal stake in the welfare of the community, and thereby a greater incentive to perform. Similarly, requiring municipal employees to reside within the community will instil in them a greater sense of pride, commitment and loyalty. Finally, requiring municipal employees to be residents promotes their identity within the community, which in turn bolsters the confidence of residents in their local government.

7 La Forest J. concludes that the objective of improving the quality of services by fostering greater loyalty will never be sufficiently compelling to justify a residence requirement under s. 9.1. With respect, I disagree.

8 In my opinion there can be cases in which this objective will be sufficient. It will depend on the circumstances. In this regard, several factors are relevant. An important consideration is the nature of the affected employee's duties. Fostering a sense of loyalty is more important for high level

dont la nature de l'objectif, les fonctions exercées par l'employé touché, l'étendue et la durée de l'obligation de résidence, et la taille, la population et les caractéristiques de la municipalité.

En gros, il paraît y avoir trois objectifs que les municipalités cherchent à atteindre en obligeant les employés municipaux à résider dans les limites de leur territoire. Il peut être utile de donner un aperçu des circonstances dans lesquelles un objectif peut être suffisamment impérieux et une obligation de résidence suffisamment proportionnelle à cet objectif pour respecter la norme imposée par l'art. 9.1.

Le premier objectif invoqué est l'amélioration du rendement des employés municipaux et, par conséquent, de la qualité des services qu'ils fournissent aux résidents. Selon l'appelante, les employés municipaux auront un meilleur rendement si on les oblige à résider dans les limites de la municipalité pour plusieurs raisons. D'abord, ils seront mieux renseignés sur les problèmes et les besoins de la collectivité. Ensuite, ils auront un plus grand intérêt personnel pour le bien-être de la collectivité et, par le fait même, seront plus motivés dans leur travail. De même, l'obligation faite aux employés municipaux de résider dans les limites de la collectivité leur insufflera plus de fierté, d'ardeur au travail et de loyauté. Enfin, l'obligation de résidence à laquelle sont tenus les employés municipaux contribue à établir leur identité au sein de la collectivité, et ce facteur renforce à son tour la confiance des résidents dans l'administration municipale.

Le juge La Forest conclut que l'objectif consistant à améliorer la qualité des services en encourageant une plus grande loyauté ne sera jamais assez impérieux pour justifier une obligation de résidence en vertu de l'art. 9.1. Avec égards, je ne suis pas de cet avis.

Selon moi, il peut y avoir des situations dans lesquelles cet objectif sera suffisant. Cela dépendra des circonstances. À cet égard, plusieurs facteurs sont pertinents. La nature des fonctions exercées par l'employé visé est un facteur important. Il est plus important d'encourager la loyauté des fon-

officials charged with making policy decisions, such as the mayor or municipal councillors, than for support staff or routine labour. It seems reasonable to require those who make policy decisions affecting a community to reside within that community. Other factors to consider include the size, population and characteristics of the community. This objective is more compelling in a small town or a rural area where municipal employees are more easily identifiable by other residents than in the anonymity of a large city.

La Forest J. concludes that, even if the objective of improving the quality of services were sufficiently compelling, it is unclear whether requiring employees to reside within the municipality would achieve this goal. In short, he doubts whether there is a rational connection between improving the quality of services and a residence requirement. He also concludes that a residence requirement will never be the least intrusive means of achieving this objective. With respect, I do not think that necessarily follows and doubt that such a proposition can be conclusively stated. The facts surrounding the residency requirement will determine the result. The vagaries of life and particularly those of municipalities preclude such a generalization.

The objective of improving services and fostering loyalty by residential requirements suffers in this case from a lack of compelling evidence. The respondent was employed as a radio operator for the Longueuil police force. Given her duties, it is unlikely that requiring her to live within the City of Longueuil would improve the quality of her work or instil a greater pride among its residents. Furthermore, the City of Longueuil is an urban municipality with a sizeable population within the metropolitan region of Montreal. The boundaries of urban municipalities such as the City of Longueuil are not clearly identifiable, as one municipality overlaps the other. It is highly unlikely that a municipal employee in the respon-

tionnaires de haut niveau qui sont chargés de prendre des décisions stratégiques, comme le maire ou les conseillers municipaux, que des employés de soutien ou du personnel accomplissant des tâches courantes. Il semble raisonnable d'obliger les personnes qui prennent des décisions stratégiques touchant une collectivité à résider dans cette collectivité. La taille, la population et les caractéristiques de la collectivité sont d'autres facteurs à prendre en considération. Cet objectif est plus impérieux dans une petite ville ou une région rurale où les employés municipaux sont plus facilement reconnaissables que dans l'anonymat d'une grande ville.

Le juge La Forest conclut que, même si l'objectif consistant à améliorer la qualité des services était suffisamment impérieux, on ne sait pas encore très bien si le fait d'obliger les employés à résider dans les limites de la municipalité permettrait d'atteindre cet objectif. Bref, le juge La Forest doute qu'il existe un lien rationnel entre l'amélioration de la qualité des services et l'obligation de résidence. Il conclut en outre que l'obligation de résidence ne sera jamais le moyen le moins attacant de réaliser cet objectif. Avec égards, je ne pense pas que ce soit là une conséquence nécessaire et je doute qu'on puisse faire pareille affirmation d'une façon catégorique. Les faits se rapportant à l'obligation de résidence détermineront le résultat. Les impondérables de la vie et particulièrement ceux des municipalités empêchent de faire une telle généralisation.<sup>9</sup>

Le problème en l'espèce c'est qu'aucun élément de preuve convaincant n'appuie l'objectif consistant à améliorer les services et à encourager la loyauté au moyen d'une obligation de résidence. L'intimité travaillait comme préposée aux télécommunications pour le service de police de Longueuil. Vu ses fonctions, il est peu probable que le fait de l'obliger à vivre dans les limites de la ville de Longueuil améliorera la qualité de son travail ou inspirera plus de fierté aux résidents. Au surplus, la ville de Longueuil est une municipalité urbaine ayant une population assez considérable et située dans la région métropolitaine de Montréal. Les limites de municipalités urbaines comme la ville de Longueuil ne sont pas nettement recon-

dent's position would be identifiable to members of the local community.

11 The second objective often invoked to justify a requirement that municipal employees live within the municipality is that of supporting the local economy. Municipal employees who reside within the municipality will contribute to the local economy as consumers and to the local municipal tax base either directly as taxpayers, or indirectly as tenants. In some measure, the taxpayers of the municipality will witness some of their taxes being returned to the benefit of the community. La Forest J. concludes that this will never be a sufficiently compelling objective to justify an infringement of s. 5 under s. 9.1. I disagree. The sensitivity of the community to this conclusion will also be a question of fact. There may be cases where this objective, on the facts, will be sufficiently important to justify an infringement of s. 5. Economic concerns and employee recognition may be of greater importance in a small town or rural community than in a large city. This objective was not supported by any evidence to give it a compelling quality in this case.

12 The third and final objective which is invoked to justify the imposition of a residence requirement is that of ensuring that certain employees who provide essential services are readily available. Again, whether this objective is sufficiently compelling will depend on the particular circumstances of the case. An important factor to consider is the nature of the duties of the affected employee. This objective will be sufficiently compelling for emergency personnel, such as police officers, firefighters and ambulance personnel, given the obvious importance of ensuring that they are able to respond promptly in times of urgent need. It also seems clear that requiring these employees to live within the municipality is rationally connected to the objective of ensuring they are readily available. It

naissables vu le chevauchement des municipalités. Il est très improbable que des membres de la collectivité locale reconnaissent un employé municipal occupant un poste comme celui de l'intimée.

La stimulation de l'économie locale est le deuxième objectif souvent invoqué pour justifier l'obligation faite aux employés municipaux de vivre dans les limites de la municipalité. Les employés municipaux qui résident dans la municipalité contribuent à l'économie locale en tant que consommateurs et à l'assiette fiscale municipale soit directement en tant que contribuables soit indirectement en tant que locataires. Dans une certaine mesure, les contribuables de la municipalité verront le retour d'une partie de leurs impôts au bénéfice de la collectivité. Le juge La Forest conclut qu'il ne s'agira jamais d'un objectif suffisamment impérieux pour justifier une atteinte à l'art. 5 en vertu de l'art. 9.1. Je ne partage pas cette opinion. La sensibilité de la collectivité à cette conclusion sera également une question de fait. Il peut y avoir des cas dans lesquels cet objectif, eu égard aux faits, sera suffisamment important pour justifier une atteinte à l'art. 5. Des considérations économiques et la reconnaissance des employés peuvent avoir plus d'importance dans une petite ville ou une collectivité rurale que dans une grande ville. En l'espèce, cet objectif n'était appuyé par aucun élément de preuve lui donnant un caractère impérieux.

Le troisième et dernier objectif invoqué pour justifier l'imposition de l'obligation de résidence est celui qui consiste à garantir que certains employés fournissant des services essentiels sont rapidement disponibles. Une fois de plus, la question de savoir si cet objectif est suffisamment impérieux sera fonction des circonstances particulières de l'espèce. La nature des fonctions de l'employé visé est un facteur important à prendre en considération. Cet objectif sera suffisamment impérieux dans le cas du personnel affecté aux urgences comme les policiers, les pompiers et le personnel d'ambulance vu l'importance manifeste de garantir qu'ils sont en mesure de réagir promptement en cas de besoin urgent. Il semble également évident qu'il existe un lien rationnel entre

is impossible to speculate with accuracy, as even this requirement may not be the least intrusive means of achieving this objective as it may be obtained by simply requiring employees to live within a certain distance. This illustrates the need to support the objective with persuasive evidence.

I agree with La Forest J. that the evidence was insufficient to justify the residence requirement that was imposed on the respondent in this case on the basis of this third objective. As he points out, the residence requirement was imposed on all of the appellant's permanent employees. In view of the respondent's employment as a radio operator for the police force, and the absence of a justification for the residency requirement, the requirement in these circumstances is unreasonable.

In the particular circumstances of this case, none of the objectives referred to are sufficiently compelling to justify the infringement of the respondent's right to privacy under s. 5 of the Quebec *Charter*, and I would dismiss the appeal.

The reasons of La Forest, L'Heureux-Dubé and McLachlin JJ. were delivered by

LA FOREST J.—In modern times, the ability of individuals to make decisions free from unwelcome external interference is increasingly under pressure. Whether that pressure finds its roots in changing patterns of social organization, in technological advancements, in governmental action, or in some other source, its net effect has largely been to whittle down the scope of personal freedom. While the exigencies of community life clearly preclude the possibility that individuals could ever be guaranteed an untrammelled right to do as they please, the basic ability to make fundamentally private choices unfettered by undesired restrictions demands protection under law, such that it can only be overridden where other pressing concerns

l'obligation qui est faite à ces employés de résider dans les limites de la municipalité et l'objectif visant à garantir qu'ils sont rapidement disponibles. Il est impossible d'émettre des hypothèses précises, étant donné que même cette obligation peut ne pas être le moyen le moins attentatoire d'atteindre cet objectif, vu qu'on peut le réaliser simplement en obligeant les employés à vivre à une certaine distance. Cet exemple montre qu'il faut présenter des éléments de preuve convaincants au soutien de cet objectif.

Je conviens avec le juge La Forest que la preuve était insuffisante pour justifier l'obligation de résidence qui a été imposée à l'intimée en l'espèce sur la base de ce troisième objectif. Comme le juge La Forest le fait remarquer, l'obligation de résidence a été imposée à tous les employés permanents de l'appelante. Comme l'intimée travaillait à titre de préposé aux télécommunications pour le service de police et vu l'absence d'une justification de l'obligation de résidence, cette obligation est abusive dans les circonstances.

Dans les circonstances particulières de l'espèce, aucun des objectifs mentionnés n'est suffisamment impérieux pour justifier l'atteinte au droit au respect de la vie privée garanti à l'intimée par l'art. 5 de la *Charte québécoise*, et je rejette le pourvoi.

Version française des motifs des juges La Forest, L'Heureux-Dubé et McLachlin rendus par

LE JUGE LA FOREST — À notre époque, la faculté de prendre des décisions sans intervention extérieure malvenue se heurte de plus en plus à des contraintes. Que cette situation découle de la modification de l'organisation sociale, du progrès technologique, de l'action gouvernementale ou d'une autre cause, elle a principalement comme effet de restreindre le champ des libertés individuelles. Bien que les exigences de la vie en société s'opposent, bien sûr, à ce que soit garanti à chacun le droit absolu d'agir comme bon lui semble, la faculté fondamentale des individus de faire des choix essentiellement privés sans subir de restrictions inopportunnes commande la protection de la loi, de manière que seules des considérations

<sup>13</sup>

<sup>14</sup>

<sup>15</sup>

so dictate. The central issue raised in this appeal is whether the choice of where to establish one's home falls within that narrow sphere of personal decision-making deserving of the law's protection and whether, even if it does, other important considerations might nevertheless take precedence over it. More specifically, the appeal raises the question whether, on pain of termination, the appellant municipality can legitimately require all its permanent employees — including the respondent — to live within the territorial limits of the city and to maintain their homes there for the duration of their employment. The main appeal also raises a threshold issue concerning the applicability of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to municipalities. The cross-appeal concerns whether, for procedural reasons, the respondent is precluded from recovering a portion of the damages she suffered after being dismissed by the appellant for failing to abide by the terms of the residence requirement.

### I. Facts

16

The respondent, Michèle Godbout, was hired by the appellant municipality, the City of Longueuil, as a short-term employee on June 7, 1985. She initially held a position as an archivist, but later assumed a post as a radio operator for the Longueuil police force. As a condition of obtaining permanent employment, Ms. Godbout was required on February 17, 1986 to sign a declaration promising that she would establish her principal residence in Longueuil and that she would continue to live there for as long as she remained in the appellant's employ. The declaration also provided that if she moved out of Longueuil for any reason, she could be dismissed without notice. The document signed by Ms. Godbout read as follows:

[TRANSLATION]

DECLARATION OF PLACE OF ORDINARY RESIDENCE

I hereby undertake to establish my ordinary residence on the territory and within the limits of the City of Longueuil within a maximum of sixteen (16) months from the date on which I am hired.

importantes puissent faire obstacle à son exercice. La question cruciale que soulève le présent pourvoi est de savoir si cette sphère limitée d'indépendance décisionnelle méritant protection juridique comprend le choix d'un lieu pour établir sa demeure et, dans l'affirmative, si d'autres considérations importantes pourraient néanmoins avoir préséance. Plus particulièrement, la Cour doit déterminer si la municipalité appelante peut légitimement obliger, sous peine de congédiement, ses employés permanents — y compris l'intimée — à vivre dans les limites territoriales de la ville et à y demeurer pendant toute la durée de leur emploi. Le pourvoi principal soulève en outre la question préliminaire de l'applicabilité de la *Charte canadienne des droits et libertés* aux municipalités. Quant au pourvoi incident, il porte sur la question de savoir si des motifs d'ordre procédural s'opposent à ce que l'intimée puisse être indemnisée d'une partie du préjudice qu'elle a subi après avoir été congédiée par l'appelante pour ne pas s'être conformée à l'obligation de résidence.

### I. Les faits

L'intimée, M<sup>me</sup> Michèle Godbout, a été embauchée par la municipalité appelante, la ville de Longueuil, comme employée auxiliaire, le 7 juin 1985. Elle a d'abord occupé un poste d'archiviste, puis elle a travaillé comme préposée aux télécommunications pour le service de police. Le 17 février 1986, M<sup>me</sup> Godbout a dû, pour obtenir sa permanence, signer une déclaration dans laquelle elle s'engageait à établir sa résidence principale à Longueuil et à y habiter tout le temps qu'elle travaillerait pour la municipalité. La déclaration stipulait également que si elle quittait Longueuil, pour quelque raison que ce soit, elle pourrait être congédiée sans avis. Le document signé par M<sup>me</sup> Godbout est ainsi conçu:

DÉCLARATION DE LIEU DE RÉSIDENCE HABITUELLE

Je m'engage, par la présente, à établir ma résidence habituelle sur le territoire et dans les limites de la Ville de Longueuil dans un délai maximum de seize (16) mois à compter de la date de mon embauchage.

I further undertake to maintain my ordinary residence on the territory and within the limits of the City of Longueuil for as long as I am employed by the City of Longueuil.

I understand and agree that failure to fulfill the above conditions will justify my dismissal, without further notice.

The residence requirement imposed by the declaration was based on Resolution CE 84-1491, which was passed by the Executive Committee of the appellant municipality on October 23, 1984. The relevant portions of that resolution provided as follows:

[TRANSLATION]

WHEREAS the Executive Committee has read the personnel adviser's report dated October 15, 1984;

IN VIEW OF the recommendations made by the director of personnel and the director general on October 15 and 18, 1984;

IT IS UNANIMOUSLY RESOLVED:

TO APPROVE the "Declaration of place of ordinary residence" form, which the Personnel Branch must have signed by every new employee hired to fill a regular position with a view to becoming permanent.

Resolution CE 84-1491 was later adopted by the Municipal Council through Resolution CM 84-1286, dated November 7, 1984.

On May 21, 1986, the respondent's position became permanent. Approximately one year later, and after she had informed her superiors of her intention to do so, the respondent purchased a house in the neighbouring municipality of Chambly and moved there with her boyfriend. On January 19, 1988, the head of the appellant's personnel department approached the respondent with the aim of persuading her to move back to Longueuil. The respondent refused, and her employment was terminated by the appellant on February 17, 1988. The appellant admits that the only reason it dismissed the respondent was the fact that she moved out of Longueuil.

Je m'engage également, par la présente, à maintenir ma résidence habituelle sur le territoire et dans les limites de la Ville de Longueuil, pour toute la durée de mon emploi à la Ville de Longueuil.

Je comprends et j'accepte que le défaut de remplir les conditions ci-haut décrites justifiera mon renvoi, sans autre avis.

L'obligation de résidence stipulée dans la déclaration était fondée sur la résolution CE 84-1491, prise par le comité exécutif de la municipalité appelante le 23 octobre 1984. Voici les extraits pertinents de cette résolution:

ATTENDU QUE le Comité exécutif a pris connaissance du rapport du conseiller en personnel daté du 15 octobre 1984;

CONSIDÉRANT les recommandations du directeur du personnel et du directeur général datées des 15 et 18 octobre 1984;

IL EST RÉSOLU UNANIMENT:

D'APPROUVER la formule «Déclaration de lieu de résidence habituelle» que la Direction du personnel devra faire signer par tous les nouveaux employés qui seront embauchés dans un poste régulier et dans le but de devenir permanents.

Le conseil municipal, par la résolution CM 84-1286, datée du 7 novembre 1984, a adopté la résolution CE 84-1491.

Le 21 mai 1986, l'intimée a obtenu sa permanence. À peu près un an plus tard, et après avoir informé ses supérieurs de son intention, l'intimée a acheté une maison dans la municipalité voisine de Chambly et y a emménagé avec son conjoint de fait. Le 19 janvier 1988, le directeur du personnel de l'appelante s'est adressé à l'intimée en vue de la persuader de revenir à Longueuil. Cette dernière a refusé, et l'appelante a mis fin à son emploi le 17 février 1988. L'appelante reconnaît avoir congédié l'intimée uniquement parce qu'elle avait déménagé hors de Longueuil.

18 The respondent brought an action in the Superior Court of Quebec seeking damages and reinstatement in her position. The action was dismissed with costs on March 31, 1989: [1989] R.J.Q. 1511, 48 M.P.L.R. 307, 12 C.H.R.R. D/141. An appeal to the Court of Appeal was allowed on September 14, 1995 and damages in the amount of \$10,763.47 were awarded: [1995] R.J.Q. 2561, 31 M.P.L.R. (2d) 130, [1995] Q.J. No. 686 (QL). The respondent then brought a motion for rectification in respect of the Court of Appeal's formal judgment order, alleging that the court did not make a conclusive finding with respect to certain aspects of the damages claim. The Court of Appeal granted the respondent's motion and amended its reasons on November 15, 1995: [1995] Q.J. No. 874 (QL). It did not, however, accede to the respondent's request to recover the damages that had not been awarded in the September 14 decision. On October 3, 1996, this Court granted the appellant's motion for leave to appeal on the substantive issues as well as the respondent's motion for leave to cross-appeal on the damages issue: [1996] 3 S.C.R. xiv.

## II. Judicial History

### A. *Superior Court of Quebec*, [1989] R.J.Q. 1511

19 The respondent raised two main issues before Turmel J.: (a) whether the resolutions implementing the residence requirement were properly adopted by the Municipal Council; and (b) whether, even if they were, the residence requirement was nevertheless void as violating either the Canadian *Charter* or the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, or both. While the appellant initially raised a number of subsidiary arguments, it later abandoned them, and the case proceeded on the basis that the only issues to be resolved were those raised by the respondent.

20 In respect of the first main issue, the respondent made two submissions. First, she alleged that under the *Charter of the City of Longueuil*, the Longueuil Municipal Council did not have the

L'intimée a intenté une action devant la Cour supérieure du Québec pour obtenir des dommages-intérêts et pour être réintégrée dans ses fonctions. La Cour a rejeté l'action avec dépens le 31 mars 1989: [1989] R.J.Q. 1511, 48 M.P.L.R. 307, 12 C.H.R.R. D/141. L'appel interjeté devant la Cour d'appel a été accueilli le 14 septembre 1995, et cette cour a accordé des dommages-intérêts de 10 763,47 \$: [1995] R.J.Q. 2561, 31 M.P.L.R. (2d) 130, [1995] A.Q. no 686 (QL). L'intimée a alors présenté une requête en rectification de l'ordonnance de la Cour d'appel, soutenant que cette cour avait omis de statuer sur certains aspects de la demande de dommages-intérêts. La cour a accueilli la requête et modifié ses motifs le 15 novembre 1995: [1995] A.Q. no 874 (QL). Elle n'a toutefois pas fait droit à la demande de recouvrement de l'intimée concernant les dommages-intérêts qui n'avaient pas été octroyés par la décision du 14 septembre. Le 3 octobre 1996, notre Cour a autorisé l'appelante à se pourvoir contre la décision quant au fond et a également permis à l'intimée de former un pourvoi incident concernant la question des dommages-intérêts: [1996] 3 R.C.S. xiv.

## II. L'historique des procédures judiciaires

### A. *La Cour supérieure du Québec*, [1989] R.J.Q. 1511

L'intimée a soumis deux questions principales au juge Turmel: a) les résolutions mettant en œuvre l'obligation de résidence ont-elles été régulièrement prises par le conseil municipal et b) même si elles l'ont été, cette obligation contrevient-elle à la *Charte canadienne*, à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12, ou aux deux, et est-elle, de ce fait, inopérante? L'appelante, qui avait d'abord soumis certains arguments subsidiaires, les a par la suite abandonnés, et la Cour supérieure a entendu l'affaire en considérant que les seules questions à trancher étaient celles que soulevait l'intimée.

Relativement à la première de ces questions, l'intimée a avancé deux arguments. Elle a plaidé, premièrement, que la *Charte de la Ville de Longueuil*, ne donnait pas au conseil municipal le pou-

power to adopt a resolution restricting the place of residence of its employees. While Turmel J. accepted that the powers of municipalities are determined by the enabling statutes which govern them, he also found as follows, at pp. 1515-16:

[TRANSLATION] Every municipal corporation . . . has regulatory, administrative and ministerial powers.

In the absence of specific provisions, the hiring of employees is included in the exercise of administrative authority and, as such, like any administrative act, is subject to individual discretion. The conditions and requirements for applying for employment fall within that discretion.

On this basis, Turmel J. reasoned that the power to impose a residence requirement falls within the competence of the Longueuil Municipal Council and, consequently, he found that the respondent's contrary submission could not succeed.

Secondly, the respondent alleged that Resolution CM 84-1286 had not been adopted in conformity with the proper procedure. That resolution reads, in relevant part, as follows:

[TRANSLATION]

WHEREAS the Council has read the minutes of the Executive Committee's 107th meeting. . .;

IT IS . . . UNANIMOUSLY RESOLVED:

To take note of the minutes of the Executive Committee's 107th meeting on October 23, 1984, which contain its decisions. [Emphasis added.]

The procedure for adopting Municipal Council resolutions is set out in s. 52.2 of the *Charter of the City of Longueuil* (as amended by S.Q. 1982, c. 81, s. 3), which provides:

**52.2** Every demand, by-law or report submitted by the executive committee must, unless otherwise prescribed, be approved, rejected, amended or returned by the vote of the majority of the members of the council present at the sitting.

The respondent contended that by the terms of this provision, the Municipal Council was entitled only to "approve", "reject", "amend" or "return" a resolution from the Executive Committee and that the words [TRANSLATION] "take note" in Resolution

voir de prendre une résolution limitant le choix du lieu de résidence de ses employés. Le juge Turmel, tout en reconnaissant que les lois régissant les municipalités déterminent les pouvoirs que celles-ci peuvent exercer, a statué, aux pp. 1515 et 1516:

Toute corporation municipale [...] possède des pouvoirs réglementaires, des pouvoirs administratifs et des pouvoirs ministériels.

L'engagement d'employés, à moins de dispositions particulières, fait partie de l'exercice du pouvoir administratif et, à ce titre, il est, comme tout acte administratif, sujet à discréction de portée individuelle. Les conditions et exigences pour postuler l'emploi relèvent de cette discréction.

Partant de ce principe, le juge Turmel a conclu que le conseil municipal de Longueuil avait le pouvoir d'imposer une obligation de résidence et que, par conséquent, l'intimée ne pouvait plaider l'absence de compétence de la municipalité.

Deuxièmement, l'intimée a soutenu que la résolution CM 84-1286 n'avait pas été prise conformément aux règles de procédure. Le passage pertinent de cette résolution est ainsi conçu:

ATTENDU QUE le Conseil a pris connaissance du procès-verbal de la 107<sup>e</sup> assemblée du Comité exécutif . . .

IL EST [...] RÉSOLU UNANIMENT:

De prendre acte du procès-verbal de la 107<sup>e</sup> assemblée du Comité exécutif tenue le 23 octobre 1984 contenant ses décisions. [Je souligne.]

C'est l'art. 52.2 de la *Charte de la Ville de Longueuil* (modifiée par L.Q. 1982, ch. 81, art. 3) qui prévoit la procédure pour la prise de résolutions par le conseil municipal:

**52.2** Toute demande, tout règlement ou tout rapport soumis par le comité exécutif doit, sauf prescription contraire, être approuvé, rejeté, amendé ou retourné par le vote de la majorité des membres du conseil présents à la séance.

L'intimée a prétendu que cette disposition n'autorisait le conseil municipal qu'à «approuver», «rejeter», «amender» ou «retourner» les résolutions du comité exécutif et que les mots «prendre acte» employés dans la résolution CM 84-1286 ne pou-

CM 84-1286 amounted to none of these dispositions. While he acknowledged that the phrase chosen by the Municipal Council was not as clear as it might have been, Turmel J. explained that according to s. 52.2, the Municipal Council "must" dispose of an Executive Committee resolution in one of the four prescribed manners. Finding that the words "take note" did not amount to a "rejection", "amendment" or "return", Turmel J. reasoned that they could constitute nothing other than an "approval" and he therefore rejected the respondent's claim.

22 Turning to the second of the respondent's main arguments, Turmel J. began by examining whether the residence requirement imposed by the appellant contravened ss. 1, 3, 5 or 6 of the Quebec *Charter*, which read as follows:

1. Every human being has a right to life, and to personal security, inviolability and freedom.

He also possesses juridical personality.

3. Every person is the possessor of the fundamental freedoms, including freedom of conscience, freedom of religion, freedom of opinion, freedom of expression, freedom of peaceful assembly and freedom of association.

5. Every person has a right to respect for his private life.

6. Every person has a right to the peaceful enjoyment and free disposition of his property, except to the extent provided by law.

Without a lengthy analysis, Turmel J. found that none of these provisions was violated on the facts. While he noted that the respondent could have advanced an argument based on s. 10 of the Quebec *Charter* (dealing with equality and discrimination on the basis of, *inter alia*, "civil status"), he found that such an argument would not, in any event, have succeeded in this case.

23 Finally, Turmel J. examined the submissions made in respect of the Canadian *Charter*, and explained that before the respondent could allege that any of her *Charter* rights was violated, she would first have to establish that the *Charter* actually applied. While the judge recognized that municipalities may be analogized to Parliament or

vaient être assimilés à aucune de ces mesures. Le juge Turmel, concédant que le conseil municipal aurait pu employer un langage plus clair, a expliqué que l'art. 52.2 obligeait le conseil («doit») à prendre à l'égard des résolutions du comité exécutif l'une des quatre mesures qui y sont énumérées. Concluant que les mots «prendre acte» ne constituaient ni un «rejet» ni un «amendement» ni un «renvoi», le juge Turmel a décidé qu'il ne pouvait s'agir que d'une approbation, et il a donc rejeté l'argument de l'intimée.

Relativement au deuxième argument principal de l'intimée, le juge Turmel a commencé par examiner si l'obligation de résidence imposée par l'appelante contrevenait aux art. 1, 3, 5 ou 6 de la *Charte québécoise*, lesquels sont ainsi libellés:

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.

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.

6. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi.

Sans procéder à une longue analyse, le juge Turmel a décidé que les faits en cause n'établissaient pas qu'il y avait eu transgression de ces dispositions. Il a signalé que l'intimée aurait pu invoquer l'art. 10 de la *Charte québécoise* (portant sur l'égalité et sur la discrimination fondée, entre autres, sur l'*«état civil»*), mais que même cet argument n'aurait pas été reçu en l'espèce.

Finalement, le juge Turmel a analysé l'argumentation fondée sur la *Charte canadienne* et a expliqué que l'intimée devait établir que la *Charte* était effectivement applicable avant de pouvoir prétendre que les droits que lui garantit ce texte avaient été enfreints. Même si le juge Turmel a reconnu que les municipalités pouvaient être assi-

provincial legislatures inasmuch as they can act in a "governmental" capacity, he found that the analogy held up only insofar as the municipality exercised its "public", law-making function. Since, in his view, the appellant was acting in a "private" capacity (i.e., *qua employer*) in imposing the residence requirement, however, he held that the Canadian *Charter* did not apply here.

Notwithstanding this conclusion, Turmel J. proceeded in *obiter* to discuss the specific arguments raised under ss. 7 and 15 of the Canadian *Charter*. With respect to s. 7, he held that a "right to work" — which, in his view, was the right implicated in this case — did not fall within the scope of the rights to "life", "liberty" or "security of the person" and consequently, he found that s. 7 could not properly be relied upon by the respondent. As regards s. 15, Turmel J. followed the reasoning of Hoyt J.A. (as he then was) in *McDermott v. Nackawic (Town)* (1988), 53 D.L.R. (4th) 150 (N.B.C.A.), in holding both that the respondent did not belong to any identifiable group as required by that provision and that, even if she did, no discrimination existed on the facts. On this basis, he found that s. 15 did not apply here either. Having found no ground upon which to uphold the respondent's claims, Turmel J. dismissed the action with costs.

B. *Quebec Court of Appeal* — September 14, 1995, [1995] R.J.Q. 2561

(1) Baudouin J.A.

On the appeal to the Court of Appeal, Baudouin J.A., who wrote the central judgment, began by explaining that while the two main issues on appeal were the same as those raised by the parties in the court of first instance, a further issue also required consideration; namely, whether the residence requirement imposed by the appellant was contrary to [TRANSLATION] "judicial public order". He expressed himself on this point, at p. 2566, as follows:

milées au Parlement ou aux législatures provinciales, dans la mesure où elles peuvent agir à titre «gouvernemental», il a conclu que l'analogie ne tenait qu'à l'égard de leur activité législative, à «caractère public». Comme l'appelante, en imposant l'obligation de la résidence, accomplissait, selon lui, un acte à «caractère privé» (en qualité d'employeur), le juge Turmel a statué que la *Charte* canadienne ne s'appliquait pas.

Malgré cette conclusion, le juge Turmel s'est prononcé, dans une opinion incidente, sur les arguments particuliers fondés sur les art. 7 et 15 de la *Charte* canadienne. Relativement à l'art. 7, il a estimé que le droit à la «vie», à la «liberté» et à la «sécurité de sa personne» ne comprenait pas le «droit de travailler» — le droit en cause en l'espèce, selon lui — et que, par conséquent, l'intimée ne pouvait invoquer cette disposition. En ce qui concerne l'art. 15, le juge Turmel a repris le raisonnement suivi par le juge Hoyt (maintenant Juge en chef) dans l'arrêt *McDermott c. Nackawic (Town)* (1988), 53 D.L.R. (4th) 150 (C.A.N.-B.), pour conclure que l'intimée n'appartenait à aucun groupe identifiable, contrairement à ce qu'exigeait la disposition, et que même si elle avait fait partie d'un groupe identifiable, les faits n'établissaient pas qu'il y avait eu discrimination; il a donc décidé que l'art. 15 ne s'appliquait pas non plus. Concluant à l'absence de motifs pouvant fonder les prétentions de l'intimée, il a rejeté son action avec dépens.

B. *La Cour d'appel du Québec* — 14 septembre 1995, [1995] R.J.Q. 2561

(1) Le juge Baudouin

En Cour d'appel, le juge Baudouin, qui a rédigé l'essentiel du jugement, a commencé par expliquer que même si les deux principaux points soulevés en appel étaient les mêmes qu'en première instance, une autre question devait également être examinée: celle de savoir si l'obligation de résidence imposée par l'appelante contrevainait à «l'ordre public judiciaire». Il s'est exprimé ainsi sur ce point, à la p. 2566:

[TRANSLATION] The rather unusual length of time this Court's judgment was reserved was due first of all to the fact that a major point of law, namely the application of the standard of judicial public order to this case, was not elaborated on or discussed in depth by the parties in either their factums or their argument. This Court therefore had to raise it *proprio motu*.

Baudouin J.A. also noted that the matter of quantification of damages had not been fully canvassed by the parties and that the Court of Appeal was also obliged to consider this issue at length in disposing of the appeal. Before addressing these further issues, however, Baudouin J.A. examined the issues initially raised before Turmel J.

26 As regards the validity of the municipal resolutions, Baudouin J.A. agreed with Turmel J. that because the term [TRANSLATION] "take note" does not amount to a rejection, an amendment or a remand order, the Municipal Council must be taken to have approved the Executive Committee's resolution. Indeed, he held, at p. 2566, that

[TRANSLATION] [i]t is clear in the case at bar that the Municipal Council's decision of November 7, 1984 can be interpreted only as an approval. The Council's approval does not have to be given in any set way, but can, on the contrary, be inferred from the context.

On this basis, Baudouin J.A. rejected the first of the respondent's main arguments.

27 Baudouin J.A. next examined whether the residence requirement violated the Canadian *Charter*. He explained, as had Turmel J., that the first question to be answered in this regard was whether the *Charter* even applied on the facts. Much like Turmel J., Baudouin J.A. found that because the municipality in this case was acting in a "private" capacity in imposing the residence requirement (i.e., as the respondent's employer), it would probably not be subject to *Charter* scrutiny. He found it unnecessary to make a specific finding on this point, however, since in his view, the respondent's submissions in respect of the Canadian *Charter* could not succeed anyway. At pp. 2567-68, he stated:

La longueur un peu inhabituelle du délibéré devant notre cour est due tout d'abord au fait qu'un point de droit majeur, à savoir l'application à l'espèce de la norme de l'ordre public judiciaire, n'a pas été développé et discuté à fond par les parties, ni dans leurs mémoires, ni dans leurs plaidoiries. Notre cour a donc été obligée de le soulever *proprio motu*.

Le juge Baudouin a également signalé que les parties n'avaient pas examiné en profondeur la question de l'établissement du montant des dommages subis et que la Cour d'appel avait aussi dû étudier minutieusement ce point pour statuer sur l'appel. Avant d'aborder ces autres points, toutefois, le juge Baudouin a examiné les questions initialement soumises au juge Turmel.

Relativement à la validité des résolutions municipales, le juge Baudouin a souscrit à l'opinion du juge Turmel selon laquelle l'expression «prendre acte» ne constituant ni un rejet ni un amendement ni un renvoi, il fallait conclure que le conseil municipal avait approuvé la résolution du comité exécutif. En effet, le juge a statué, à la p. 2566:

Il est évident, en l'espèce, que la décision du conseil municipal du 7 novembre 1984 ne saurait s'interpréter autrement que comme une approbation. Or, celle-ci n'a pas à être faite par l'emploi d'une formule sacramentelle, mais peut au contraire s'inférer du contexte.

Il a, par conséquent, rejeté le premier des deux principaux arguments de l'intimée.

Le juge Baudouin a ensuite abordé la question de savoir si l'obligation de résidence contrevenait à la *Charte* canadienne. Il a expliqué, ainsi que l'avait fait le juge Turmel, qu'il fallait d'abord se demander si, compte tenu des faits, la *Charte* pouvait recevoir application. À l'exemple du juge de première instance, il a conclu que parce que la municipalité agissait à titre «privé» en imposant l'obligation de résidence (en qualité d'employeur de l'intimée), ses actes ne seraient probablement pas assujettis à un examen fondé sur la *Charte*. Il a toutefois jugé inutile de se prononcer sur ce point puisque, à son avis, les arguments invoqués par l'intimée relativement à la *Charte* canadienne ne pouvaient être retenus. Il a dit ce qui suit, aux pp. 2567 et 2568:

[TRANSLATION] The [respondent] is relying on ss. 15 and 7 to support her arguments. What she is actually asserting is a right to work, which is not a right formally recognized by any provision of the Canadian Charter. The right to work is essentially economic in nature and, as such, does not come under the protection granted by s. 15 of the Charter. In addition, the courts have consistently held that this right cannot be based on s. 7 either, since obtaining or keeping a job does not involve the protection of life, liberty or security of the person.

Based on these considerations, Baudouin J.A. rejected the respondent's *Charter* arguments.

With respect to the Quebec *Charter*, Baudouin J.A. began by recognizing that no threshold issue of applicability arose because that document governs relations between private parties as well as those between the government and individuals. He then addressed each of the respondent's submissions in turn. He found first that the right to "freedom" enshrined in s. 1 does not include within its ambit a "right to work". Since he understood this kind of right to form the basis of the respondent's claim, he found that s. 1 did not apply. Similarly, he found that s. 3 was inapplicable because he could see no way in which the freedoms guaranteed by that provision were implicated on the facts.

Even though he ultimately found that s. 5 of the Quebec *Charter* did not apply either, he undertook a more thorough analysis on this point, noting that the precise content of what falls within one's "private life" has yet to be fully determined. Recognizing that s. 5 may include within its ambit a right to a protected sphere of personal activity, he nevertheless found, at p. 2569, that s. 5 could not avail the respondent in this case:

[TRANSLATION] In the case at bar, I therefore have difficulty seeing how the choice of a particular place of residence could fall within the content of one's private life in the context under consideration or how the mere fact of making one's place of residence known to third parties could amount to such interference. It seems to me that the concept of "private life" is intended much

L'[intimée] invoque, en effet, au soutien de ses prétentions, l'article 15 et l'article 7. Elle invoque, en réalité, un droit au travail, droit qu'aucune disposition de la charte canadienne ne reconnaît formellement. Le droit au travail est, en effet, de nature essentiellement économique et ne relève pas, à ce titre, du périmètre de protection accordée par la charte à l'article 15. Ensuite, selon une jurisprudence constante, ce droit ne saurait non plus être fondé sur l'article 7: l'obtention ou la conservation d'un travail ne met pas, en effet, en cause la protection de la vie, de la liberté ou de la sécurité de la personne.

Pour ces motifs, le juge Baudouin a rejeté les arguments fondés sur la *Charte* avancés par l'intimée.

Relativement à la *Charte* québécoise, le juge Baudouin a d'abord reconnu que la question préliminaire de l'applicabilité ne se posait pas parce que ce texte régit les rapports de droit privé tout comme les rapports entre le gouvernement et les citoyens. Il a ensuite passé en revue chacun des arguments de l'intimée. Il a jugé, en premier lieu, que le droit à la «liberté» garanti par l'article premier n'incluait pas le «droit au travail»; comme, selon lui, c'est sur ce dernier droit que reposait l'argument de l'intimée, il a conclu que l'article premier ne s'appliquait pas. De la même façon, il a jugé que l'art. 3 ne s'appliquait pas parce qu'il ne voyait aucun rapport entre les faits en cause et les libertés garanties par cette disposition.

Même s'il a conclu, en dernière analyse, que l'art. 5 de la *Charte* québécoise ne s'appliquait pas non plus, il a analysé ce point plus en profondeur, faisant observer que le contenu précis de la notion de «vie privée» n'était pas encore entièrement défini. Tout en reconnaissant que l'art. 5 pouvait comprendre le droit à une sphère protégée d'activités personnelles, il n'en a pas moins conclu, à la p. 2569, que l'intimée ne pouvait invoquer cette disposition en l'espèce:

En l'espèce, je vois donc mal comment le choix d'un lieu de résidence particulier pourrait faire partie du contenu de la vie privée dans le contexte sous étude ou comment le seul fait de faire connaître à des tiers l'existence de sa résidence pourrait constituer une telle atteinte. Le concept de vie privée me paraît beaucoup plus [...] destiné à protéger ce qui fait partie de la vie

more . . . to protect what is part of one's personal life, in short, what constitutes a minimum personal sphere that is safe from intrusion.

Baudouin J.A. further held that s. 6 did not apply, because the imposition of the residence requirement did not in any way interfere with the respondent's ability to enjoy or dispose freely of her property.

Having dealt with the issues raised by the parties, Baudouin J.A. turned next to the question of "public order" to which he alluded at the beginning of his reasons. He began his analysis by setting out two basic premises. The first was that a clause imposing a residence requirement is restrictive of basic liberties — and hence potentially contrary to public order — because it limits the ability of an employee to choose where he or she wishes to live. This premise, in Baudouin J.A.'s view, was simply a corollary of the proposition that, under normal circumstances (i.e., absent some pressing and overriding concern), citizens must be taken to have the right to live where they please. The second premise was that it must be permissible for an employee freely to waive his or her right to choose where to live through a contract of employment. Such "free" waiver did not inhere in the case at bar, Baudouin J.A. noted, because the declaration signed by the respondent amounted to a contract of adhesion, the terms of which were dictated entirely by the appellant.

Based on these two premises, Baudouin J.A. reasoned that a residence requirement will be contrary to public order unless a plausible justification for it can be advanced. In the case at bar, he found that all the interests suggested by the appellant were unpersuasive. Specifically, he rejected the argument that the respondent had to live in the municipality out of necessity or in case of emergency, on the basis that her position was not so essential as to justify such a requirement. Similarly, he could not agree with the submission that keeping employees within the municipality would improve city services by better acquainting those employees with the municipality itself since, to his mind, one employee could easily live within a municipality without taking any interest in it,

intime de la personne, bref ce qui constitue un cercle personnel irréductible, à l'abri des indiscretions.

Le juge Baudouin a ensuite décidé que l'art. 6 ne s'appliquait pas parce que l'obligation de résidence n'empêchait aucunement l'intimée de jouir de ses biens ni d'en disposer librement.

Ayant statué sur les questions soumises par les parties, le juge Baudouin a ensuite entrepris l'examen de la question de l'«ordre public» qu'il avait évoquée au début de ses motifs. Il a commencé son analyse en énonçant deux principes élémentaires. Suivant le premier, la clause imposant un lieu de résidence restreint les libertés fondamentales — et peut donc porter atteinte à l'ordre public — parce qu'elle limite la faculté de l'employé de choisir le lieu où il veut vivre. Pour le juge Baudouin, ce principe n'est qu'un corollaire de la règle générale voulant que les citoyens aient normalement (c'est-à-dire, en l'absence de considérations urgentes et prédominantes) le droit de vivre où bon leur semble. Le second principe veut qu'il soit loisible à l'employé de renoncer librement à ce droit dans un contrat d'emploi. Toutefois, il n'y a pas eu renonciation «libre» en l'espèce, selon le juge Baudouin, parce que la déclaration signée par l'intimée équivaut à un contrat d'adhésion dont les termes étaient entièrement dictés par l'appelante.

En se fondant sur ces deux principes, le juge Baudouin a conclu que l'obligation de résidence porte atteinte à l'ordre public sauf si elle peut se justifier de façon plausible. En l'espèce, il a jugé qu'aucune des raisons avancées par l'appelante n'était convaincante. Plus précisément, il a écarté les arguments de l'urgence et de la nécessité parce que le poste occupé par l'intimée n'était pas essentiel au point de justifier une telle exigence. Il a rejeté également l'argument selon lequel l'obligation de résidence dans la municipalité a pour effet d'améliorer les services municipaux parce que les employés connaissent mieux la municipalité, car selon lui, un employé pourrait très bien habiter dans une ville sans s'y intéresser du tout tandis qu'un autre pourrait vivre hors de ses limites terri-

while another could live outside the territorial limits but be in better touch with the community and its needs. Finally, he found that because a person living within a municipality cannot be assumed to spend his or her money in that municipality, the residence requirement could not be justified on the basis that it stimulated the local economy. Finding no justification advanced by the appellant to be satisfactory, Baudouin J.A. concluded that the residence requirement at issue was contrary to public order.

In disposing of the case, Baudouin J.A. allowed the appeal, declared Resolutions CE 84-1491 and CM 84-1286 null and void, and granted the respondent's request for reinstatement. He also granted her damages in the amount of \$10,763.47, representing the financial losses she suffered from the time of her dismissal until the time of trial. Baudouin J.A. noted, however, that since no evidence had been led in respect of the damages suffered during the period between the trial and the appeal, no calculation of quantum could be made in that regard. He noted further that while the applicable rules of civil procedure permitted plaintiffs to quantify their damages either at the time of an appeal or at any time before the appeal judgment is rendered, the respondent never availed herself of that possibility. He further found that no plausible justification existed either for allowing the respondent to make oral submissions on the damages issue during the appeal — a request for which had been denied during the hearing on the grounds that it would have been unfair to the appellant — or for remanding the damages issue to the Superior Court. In the result, Baudouin J.A. made no order in respect of damages suffered by the respondent during the period between the trial and the appeal.

## (2) Gendreau J.A.

Gendreau J.A. agreed with Baudouin J.A.'s disposition but held instead, citing his own majority judgment in *Brasserie Labatt Ltée v. Villa*, [1995] R.J.Q. 73 (C.A.), that the residence requirement infringed the right to respect for one's private life guaranteed by s. 5 of the Quebec *Charter*.

territoriales mais être plus sensibilisé à la collectivité et à ses besoins. Finalement, il a jugé que parce qu'on ne pouvait présumer qu'une personne vivant dans la municipalité y dépenserait son argent, l'argument de la stimulation de l'économie locale ne pouvait justifier l'obligation de résider dans la municipalité. Estimant qu'aucune des justifications avancées par l'appelante n'était satisfaisante, le juge Baudouin a conclu que l'obligation de résidence en question était contraire à l'ordre public.

Le juge Baudouin a accueilli l'appel, déclaré les résolutions CE 84-1491 et CM 84-1286 nulles et non avenues et ordonné la réintégration demandée par l'intimée. Il a également octroyé à celle-ci des dommages-intérêts de 10 763,47 \$, soit la perte financière subie entre le moment du congédiement et le procès en première instance. Il a toutefois indiqué qu'aucune preuve n'ayant été présentée à l'égard du préjudice subi entre le procès et l'appel, le montant des dommages-intérêts ne pouvait être déterminé pour cette période; il a précisé que bien que les règles de procédure civile applicables permettent au demandeur d'établir le montant des dommages au moment de l'appel ou à tout moment avant le prononcé du jugement en appel, l'intimée ne s'est jamais prévalué de cette possibilité. Il a jugé en outre que rien ne justifiait que l'intimée soit autorisée à présenter des observations orales sur la question des dommages-intérêts au cours de l'appel — une requête à cet effet avait été rejetée pendant l'audience parce que cette mesure aurait été inéquitable envers l'appelante — ou à renvoyer cette question à la Cour supérieure. Le juge Baudouin n'a donc rendu aucune ordonnance concernant les dommages subis par l'intimée entre le procès et l'appel.<sup>32</sup>

## (2) Le juge Gendreau

Le juge Gendreau a approuvé la solution apportée au litige par le juge Baudouin, mais il a plutôt conclu, citant le jugement majoritaire qu'il avait rendu dans l'affaire *Brasserie Labatt Ltée c. Villa*, [1995] R.J.Q. 73 (C.A.), que l'obligation de résidence portait atteinte au droit à la vie privée garanti par l'art. 5 de la *Charte québécoise*.<sup>33</sup>

(3) Fish J.A.

<sup>34</sup> Fish J.A. agreed substantially with the reasons of Baudouin J.A., subject only to the reservation that the arguments advanced under the Quebec *Charter* did not, in his opinion, need to be addressed at all.

*C. Quebec Court of Appeal — November 15, 1995*

<sup>35</sup> Following the release of the reasons of September 14, 1995, the respondent brought a motion for rectification of the formal judgment. Specifically, she claimed that the judgment itself made no specific order in respect of the damages she suffered between the time of the trial and the release of the appeal judgment — an amount to which, for convenience, I shall refer as the “interim damages” — and she sought an order granting those damages to her.

<sup>36</sup> After considering the motion, the Court of Appeal found the respondent to be correct, *stricto sensu*, in contending that no formal order had been made in respect of the interim damages claim. It therefore granted the motion and ordered that its reasons of September 14 be amended to add the following conclusion:

[TRANSLATION]

DISMISSES, on the ground that it is unenforceable, the conclusion in the notice of appeal that reads as follows:

ORDER the defendant . . . to compensate the plaintiff . . . for all wages and other amounts lost from that date until the date on which she is reinstated, less any amounts she earned elsewhere. . . .

As the wording of this addendum makes clear, the court refused to grant the respondent the interim damages she sought.

<sup>37</sup> In its brief reasons, the Court of Appeal simply reiterated three findings made by Baudouin J.A. in the main appeal. First, it restated Baudouin J.A.’s observation that, while the respondent could easily have quantified her interim damages at any time before the release of the appeal judgment, she had

(3) Le juge Fish

Le juge Fish a souscrit, en substance, aux motifs du juge Baudouin. Sa seule réserve portait sur le fait que, selon lui, il n’était pas nécessaire d’examiner les arguments fondés sur la *Charte québécoise*.

*C. La Cour d’appel du Québec — 15 novembre 1995*

Après la communication des motifs, le 14 septembre 1995, l’intimée a présenté une requête en rectification du dispositif du jugement, dans laquelle elle a soutenu, en particulier, que le jugement lui-même ne renfermait aucune ordonnance expresse concernant les dommages qu’elle avait subis entre le procès en première instance et le prononcé du jugement d’appel — par souci de commodité, je les appellerai «dommages-intérêts ultérieurs» — et elle a demandé à la cour de rendre une ordonnance lui octroyant des dommages-intérêts à ce titre.

La Cour d’appel, après examen de la requête, a jugé que l’intimée avait raison *stricto sensu* d’affirmer que la cour n’avait pas statué formellement sur la demande de dommages-intérêts ultérieurs. Elle a donc accueilli la requête et ordonné que les motifs rendus le 14 septembre soient modifiés pour y ajouter la conclusion suivante:

REJETTE, parce qu’inexécutoire, la conclusion de l’avis d’appel qui se lit ainsi:

CONDAMNER la défenderesse [...] à indemniser la demanderesse [...] de toutes pertes salariales et autres subies depuis cette date jusqu’au jour de la réintégration, déduction faite de ce qu’elle a gagné ailleurs. . . .

Il appert du libellé de la conclusion additionnelle que la cour a refusé d’octroyer à l’intimée les dommages-intérêts ultérieurs qu’elle demandait.

Dans ses brefs motifs, la Cour d’appel a simplement répété trois conclusions formulées par le juge Baudouin dans l’appel principal. En premier lieu, elle a repris l’observation du juge Baudouin selon laquelle il aurait été facile pour l’intimée d’établir le montant des dommages-intérêts ultérieurs à tout

failed to do so, and it explained that she should not, at such a late stage, be permitted to rectify the situation. Secondly, it repeated Baudouin J.A.'s finding that while the respondent had offered to make submissions in the appeal hearing itself (or through an affidavit) with respect to the quantification issue, such submissions could not properly have been permitted, since the appellant had received the documents relevant to those submissions only two days earlier and hence would have been unprepared to challenge the respondent's claims. Finally, the court reiterated its rejection of the respondent's request to have the damages matter remanded to the Superior Court, on the basis that the remand power is exercised in only very limited circumstances. In the Court of Appeal's view, all these findings were evident in the appeal reasons themselves, and their repetition served only to confirm its decision not to award the respondent the interim damages.

### III. Issues

The parties put forth a number of different arguments in this Court with respect to the validity of the appellant's residence requirement. To my mind, the main issues raised by those arguments — and the ones I propose to discuss in detail in these reasons — may be stated as follows:

- (1)(a) Does the Canadian *Charter* apply in this case?
- (b) If so, does the residence requirement imposed by the appellant infringe the respondent's right to liberty under s. 7 of the Canadian *Charter*?
- (c) If so, is the infringement in accordance with the principles of fundamental justice?
- (2)(a) Does the residence requirement imposed by the appellant municipality violate the respondent's right to privacy under s. 5 of the Quebec *Charter*?

moment avant le prononcé du jugement d'appel, mais qu'elle ne l'avait pas fait, et elle a expliqué qu'il ne convenait pas de permettre à cette dernière de corriger aussi tardivement la situation. En deuxième lieu, elle a répété la conclusion du juge Baudouin voulant que même si l'intimée avait proposé d'être entendue au sujet du montant des dommages lors de l'audition de l'appel (ou d'être crue à son affidavit), il aurait été irrégulier d'autoriser cette démarche car l'appelante n'avait reçu les documents relatifs à cette question que deux jours auparavant et n'aurait donc pas été prête à répondre aux préférences de l'intimée. Finalement, la cour a réitéré qu'elle rejettait la demande de renvoi de la question des dommages à la Cour supérieure, parce que le pouvoir de rendre une telle ordonnance ne devait s'exercer que dans des circonstances exceptionnelles. Selon la Cour d'appel, les motifs de larrêt prononcé exposaient clairement toutes ces conclusions, et leur répétition ne visait qu'à confirmer la décision de la cour de ne pas accorder les dommages-intérêts ultérieurs à l'intimée.

### III. Les questions en litige

Les parties soumettent divers arguments à notre Cour relativement à la validité de l'obligation de résidence imposée par l'appelante. J'estime que les principales questions soulevées par ces arguments — que je me propose d'examiner en détail dans les présents motifs — peuvent être formulées ainsi:

- (1)a) La *Charte canadienne* s'applique-t-elle en l'espèce?
- b) Dans l'affirmative, l'obligation de résidence imposée par l'appelante porte-t-elle atteinte au droit à la liberté garanti par l'art. 7 de la *Charte canadienne*?
- c) Dans l'affirmative, l'atteinte est-elle portée en conformité avec les principes de justice fondamentale?
- (2)a) L'obligation de résidence imposée par la municipalité appelante porte-t-elle atteinte au droit à la vie privée protégé par l'art. 5 de la *Charte québécoise*?

(b) If so, can the violation be justified under s. 9.1 of the Quebec *Charter*?

<sup>39</sup> The appellant also raised an issue in the main appeal with respect to whether the Court of Appeal erred in issuing its rectificatory judgment. For simplicity's sake, however, I have chosen to address this issue in the context of the cross-appeal. The issues I will examine in discussing the cross-appeal can thus be stated as follows:

- (1) Did the Quebec Court of Appeal err in issuing its rectificatory judgment of November 15, 1995?
- (2) Did the Quebec Court of Appeal err:
  - (a) in refusing to allow the respondent to adduce evidence during the appeal hearing with respect to the interim damages;
  - (b) in failing to request of the parties that they submit further argument in respect of the interim damages claim; or
  - (c) in failing to remand the matter of the interim damages to the Quebec Superior Court?

#### IV. Analysis

##### A. *The Appeal*

###### (1) Preliminary Matters

<sup>40</sup> Before examining the issues I have set out above, I find it necessary to outline briefly two other issues raised by the parties, both of which were discussed at some length in the courts below. The first concerns whether or not the imposition of a residence requirement of the kind at issue here is within the competence of the appellant. The respondent contended that Resolutions CE 84-1491 and CM 84-1286 are *ultra vires* — and hence void — on the ground that no power to adopt a general residence requirement is conferred on the appellant either under the terms of its governing statute, the *Charter of the City of Longueuil* or

b) Dans l'affirmative, l'atteinte se justifie-t-elle en vertu de l'art. 9.1 de la *Charte québécoise*?

L'appelante soulève également, dans le pourvoi principal, la question de savoir si la Cour d'appel a commis une erreur en rendant son jugement rectificatif. Pour simplifier les choses, toutefois, j'ai résolu de traiter de ce point dans l'examen du pourvoi incident. Les questions qui seront examinées relativement au pourvoi incident peuvent donc être formulées de la façon suivante:

- (1) La Cour d'appel du Québec a-t-elle commis une erreur en rendant son jugement rectificatif du 15 novembre 1995?
- (2) La Cour d'appel du Québec a-t-elle commis une erreur:
  - a) en refusant d'autoriser l'intimée à présenter des éléments de preuve concernant les dommages-intérêts ultérieurs pendant l'audition de l'appel;
  - b) en ne demandant pas aux parties de soumettre de nouveaux arguments concernant la demande de dommages-intérêts ultérieurs;
  - c) en ne renvoyant pas la question des dommages-intérêts ultérieurs à la Cour supérieure du Québec?

#### IV. Analyse

##### A. *Le pourvoi*

###### (1) Questions préliminaires

Avant d'aborder les questions énoncées ci-dessus, j'estime nécessaire d'exposer brièvement deux autres points soumis par les parties, qui tous deux ont été examinés assez en détail par les juridictions inférieures. Le premier porte sur la question de savoir si l'appelante a compétence pour imposer une obligation de résidence comme celle qui est en cause en l'espèce. L'intimée prétend en effet que les résolutions CE 84-1491 et CM 84-1286 sont *ultra vires*, donc nulles, parce que ni la loi régissant l'appelante, la *Charte de la Ville de Longueuil*, ni la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19, ne confèrent à cette dernière le pouvoir

under the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19. To buttress its submission, the respondent pointed out that a specific power to impose a residence requirement on officers of local police forces is conferred on municipalities by s. 65(d) of the *Police Act*, R.S.Q., c. P-13, and she argued that in light of this specific power, no analogous general power to impose a residence requirement on all municipal employees existed. In response, the appellant relied on s. 52.13 of the *Charter of the City of Longueuil* (as amended by S.Q. 1982, c. 81, s. 3), which reads as follows:

**52.13** The clerk, the treasurer and the heads of departments and their assistants, except the manager, shall be appointed by the council on report of the committee. Such report may be altered or rejected by the majority of all the members of the council. On report of the executive committee, the council may, by the majority vote of all its members, suspend such officers, reduce their salary or dismiss them.

The council shall also appoint, upon report of the committee, the other officers or permanent employees.

Temporary employees shall be appointed by the executive committee. [Emphasis added.]

Pointing to the fact that the municipal council has the power to hire permanent employees, the appellant argued that it must, by necessary implication, have the power to set the terms and conditions of permanent employment. In the appellant's submission, the residence requirement is simply a condition of the respondent's permanent employment and, consequently, its imposition falls within the municipality's sphere of competence.

The second preliminary issue concerns the notion of public order, first discussed by Baudouin J.A. in the Court of Appeal. The appellant argued that Baudouin J.A. erred in his treatment of public order inasmuch as he discussed the issue without any consideration of arts. 1379 and 1437 of the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, dealing respectively with adhesion contracts and abusive clauses. In the appellant's view, these provisions circumscribe the ambit of public order in the realm of contractual relations and, consequently, the notion of public order cannot be invoked apart

d'imposer une obligation générale de résidence. À l'appui de cette affirmation, l'intimée souligne que l'al. 65d) de la *Loi de police*, L.R.Q., ch. P-13, prévoit expressément le pouvoir d'imposer une obligation de résidence aux membres des corps de police locaux. Elle prétend que l'attribution de ce pouvoir précis permet de conclure qu'il n'existe pas de pouvoir général analogue d'imposer une obligation de résidence à tous les employés municipaux. L'appelante riposte en invoquant l'art. 52.13 de la *Charte de la Ville de Longueuil* (modifiée par L.Q. 1982, ch. 81, art. 3), lequel est ainsi conçu:

**52.13** Le greffier, le trésorier et les chefs de services et leurs adjoints, sauf le gérant, sont nommés par le conseil sur rapport du comité. Ce rapport peut être amendé ou rejeté à la majorité de tous les membres du conseil. Sur rapport du comité exécutif, le conseil peut, par le vote de la majorité absolue de ses membres, suspendre ces officiers, diminuer leur traitement ou les destituer.

Le conseil nomme aussi, sur rapport du comité, les autres officiers ou employés permanents.

Les employés temporaires sont nommés par le comité exécutif. [Je souligne.]

L'appelante, soulignant que le conseil municipal a le pouvoir d'embaucher les employés permanents, affirme que ce pouvoir comporte nécessairement celui de déterminer les conditions et modalités de l'emploi permanent. Pour elle, l'obligation de résidence n'est qu'une condition de l'emploi permanent de l'intimée et, par conséquent, le pouvoir de l'imposer relève du champ de compétence de la municipalité.

La deuxième question préliminaire concerne la notion d'ordre public, que le juge Baudouin a abordée le premier dans les motifs de larrêt de la Cour d'appel. L'appelante soutient que le juge Baudouin a commis une erreur en analysant cette question sans tenir compte des art. 1379 et 1437 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, lesquels traitent respectivement des contrats d'adhésion et des clauses abusives. Selon l'appelante, ces dispositions délimitent la portée de l'ordre public en matière de relations contractuelles, et l'on ne saurait invoquer la notion d'ordre public sans s'y

from them. Moreover, the appellant argued that even if public order can properly be analysed apart from arts. 1379 and 1437 *C.C.Q.*, the matter at issue was one of "protective" (as opposed to "directive") public order and that, as a result, the respondent was free to renounce the protection afforded to her as she saw fit; see B. Lefebvre, "Quelques considérations sur la notion d'ordre public à la lumière du Code civil du Québec", in *Développements récents en droit civil* (1994), 149, at pp. 149-60. The respondent, by contrast, contended (a) that the notion of public order is not limited to the terms of arts. 1379 and 1437 *C.C.Q.*; and (b) that even if it were, the residence requirement at issue would nonetheless constitute an abusive clause within the meaning of art. 1437 *C.C.Q.* On this basis, the respondent argued, Baudouin J.A. was correct in finding that the residence requirement was contrary to public order and, therefore, void.

<sup>42</sup> In their written submissions, the parties gave considerable attention to both these arguments. This is understandable given the reasons for judgment of the majority of the Court of Appeal. In light of my conclusions in respect of both the Canadian *Charter* and the Quebec *Charter*, however, I do not consider it necessary to address either the *ultra vires* issue or the public order issue on their merits, and I decline to express any opinion about them. Instead, I propose to turn directly to an examination of the issues earlier set out.

(2) Issue 1: Whether the Residence Requirement Violates Section 7 of the Canadian Charter

(a) *Applicability of the Canadian Charter*

<sup>43</sup> In cases where a party seeks to invoke the protection of the Canadian *Charter*, it is, of course, important to ensure that the *Charter* actually applies on the facts. The scope of *Charter*'s application is delineated by s. 32(1), which provides as follows:

**32. (1) This Charter applies**

(a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parlia-

reporter. Elle ajoute que même s'il était possible d'analyser cette notion en faisant abstraction des art. 1379 et 1437 *C.C.Q.*, il s'agissait en l'espèce de l'ordre public de «protection» (par opposition à une règle «impérative») et que, par conséquent, l'intimée pouvait librement renoncer, si elle le jugeait bon, à la protection qui lui était offerte; voir B. Lefebvre, «Quelques considérations sur la notion d'ordre public à la lumière du Code civil du Québec», dans *Développements récents en droit civil* (1994), 149, aux pp. 149 à 160. L'intimée prétend au contraire que premièrement, la notion d'ordre public ne se limite pas au texte des art. 1379 et 1437 *C.C.Q.* et, deuxièmement, que même si tel était le cas, l'obligation de résidence en cause constituerait quand même une clause abusive au sens de l'art. 1437 *C.C.Q.* En conséquence, l'intimée affirme que le juge Baudouin avait raison de conclure que l'obligation de résidence contrevenait à l'ordre public et, de ce fait, était nulle.

Dans leur argumentation écrite, les parties ont amplement développé ces deux arguments, ce qui se comprend vu les motifs des juges majoritaires de la Cour d'appel. J'estime toutefois, compte tenu des conclusions auxquelles je parviens au sujet de la *Charte canadienne* et de la *Charte québécoise*, qu'il n'est nécessaire d'examiner au fond ni la question de l'*ultra vires* ni celle de l'ordre public, et je m'abstiens d'exprimer quelque opinion que ce soit à ce sujet. Plutôt, je procéderai directement à l'examen des questions exposées ci-dessus.

(2) Question 1: L'obligation de résidence contrevient-elle à l'art. 7 de la *Charte canadienne*?

a) *L'applicabilité de la Charte canadienne*

Lorsqu'une partie se réclame de la *Charte canadienne*, il importe, naturellement, de s'assurer que celle-ci s'applique bien dans les faits. C'est le par. 32(1) de ce texte de loi qui en définit la portée; il est ainsi rédigé:

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

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris

ment including all matters relating to the Yukon Territory and Northwest Territories; and

(b) to the legislature and government of each province in respect of all matters within the authority of the legislature of each province.

Referring to this provision and to the jurisprudence decided under it, the appellant restated in this Court the application argument it had made in the Superior Court and in the Court of Appeal. Essentially, it contended that while municipalities may be subject to *Charter* scrutiny in respect of the “public” or “governmental acts” they undertake — such as adopting by-laws — they will nevertheless not be subject to the *Charter* in respect of the “private acts” they perform — such as setting the terms and conditions of employment for their employees. Positing that the imposition of the residence requirement in this case amounted to setting a term of employment — and hence to a “private act” — the appellant contended that the Canadian *Charter* finds no application here at all. Despite the success this argument has enjoyed in the courts below, I am of the opinion that it is misguided. My reasons for taking this view can best be explained through a brief review of the pertinent jurisprudence of this Court dealing with the scope of application of the Canadian *Charter*.

Perhaps the fullest discussion of the issue of *Charter* application is found in *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229, and in its companion cases, *Harrison v. University of British Columbia*, [1990] 3 S.C.R. 451, *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570, and *Stoffman v. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 S.C.R. 483. There, this Court was asked to decide, *inter alia*, whether mandatory retirement policies adopted by certain universities and colleges (in *McKinney*, *Harrison* and *Douglas*) and by a hospital (in *Stoffman*) could be subjected to *Charter* review. In reiterating and elaborating upon the view taken by McIntyre J. in the seminal case of *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573 (viz., that the Canadian *Charter* applies to Parliament, to the provincial legislatures, and to entities that carry out executive (or “administrative”) functions of government, but not to pri-

ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest;

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

Citant cette disposition ainsi que la jurisprudence issue de son application, l’appelante a repris le raisonnement qu’elle avait tenu devant la Cour supérieure et devant la Cour d’appel concernant l’application de la *Charte*. Elle a fait valoir, essentiellement, que si dans l’accomplissement de leurs actes «publics» ou «gouvernementaux», telle la prise de règlements, les municipalités peuvent être assujetties à un examen fondé sur la *Charte*, elles n’en sont pas moins soustraites à son application en ce qui concerne les «actes privés», comme l’établissement des conditions et modalités d’emploi de leurs employés. Affirmant qu’en imposant l’obligation de résidence elle fixait une condition d’emploi et accomplissait un «acte privé», l’appelante a soutenu que la *Charte* canadienne ne s’appliquait pas du tout en l’espèce. En dépit du succès qu’il a connu devant les juridictions inférieures, j’estime que cet argument n’est pas bien fondé. Je ne pourrais mieux expliquer les raisons d’une telle opinion qu’en passant brièvement en revue la jurisprudence pertinente de notre Cour relative au champ d’application de la *Charte* canadienne.

C'est probablement dans les arrêts *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, et dans les pourvois connexes, *Harrison c. Université de la Colombie-Britannique*, [1990] 3 R.C.S. 451, *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, et *Stoffman c. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 R.C.S. 483, qu'on retrouve l'analyse la plus complète de la question de l'applicabilité de la *Charte*. Dans ces pourvois, notre Cour devait déterminer, notamment, si les politiques de retraite obligatoire adoptées par des universités et collèges (dans les affaires *McKinney*, *Harrison* et *Douglas*) et par un hôpital (dans l’affaire *Stoffman*) pouvaient donner lieu à un examen fondé sur la *Charte*. En reprenant et développant l’opinion exprimée par le juge McIntyre dans l’arrêt charnière *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573 (selon laquelle la *Charte* canadienne s’applique au Parlement, aux législa-

vate parties), the majority in *McKinney, Harrison* and *Stoffman* found that the *Charter* did not apply on the facts, since the institutions whose policies were impugned were not themselves governmental in nature; nor were they putting into place a government programme or acting in a governmental capacity in adopting those policies.

<sup>45</sup> In *Douglas*, by contrast, the same majority found that the Canadian *Charter* did apply to the mandatory retirement policy at issue, on the ground that Douglas College was, in light of its constituent statute, simply an emanation of government. I described the differences between *McKinney* and *Harrison*, on the one hand, and *Douglas*, on the other, at pp. 584-85 of the latter case:

As its constituent Act makes clear, the college is a Crown agency established by the government to implement government policy. Though the government may choose to permit the college board to exercise a measure of discretion, the simple fact is that the board is not only appointed and removable at pleasure by the government; the government may at all times by law direct its operation. Briefly stated, it is simply part of the apparatus of government both in form and in fact. In carrying out its functions, therefore, the college is performing acts of government, and I see no reason why this should not include its actions in dealing with persons it employs in performing these functions. Its status is wholly different from the universities in the companion cases of *McKinney* . . . and *Harrison* . . . which, though extensively regulated and funded by government, are essentially autonomous bodies. Accordingly, the actions of the college in the negotiation and administration of the collective agreement between the college and the association are those of the government for the purposes of s. 32 of the *Charter*. The *Charter*, therefore, applies to these activities.

<sup>46</sup> Similar considerations to those underpinning the application analysis in *Douglas* arose in *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2

tures provinciales et aux entités exerçant des fonctions exécutives (ou «administratives») du gouvernement mais non à des parties privées), les juges majoritaires ont statué, dans les arrêts *McKinney*, *Harrison* et *Stoffman*, que les faits ne donnaient pas ouverture à l'application de la *Charte*, car les établissements dont les politiques étaient contestées n'étaient pas eux-mêmes de nature gouvernementale et n'avaient pas adopté ces politiques en exécution d'un programme gouvernemental ni à titre gouvernemental.

Dans l'arrêt *Douglas*, par contre, les mêmes juges majoritaires ont conclu que la *Charte* canadienne s'appliquait à la politique de retraite obligatoire en cause, parce que la loi constitutive de l'établissement faisait de celui-ci une simple émanation du gouvernement. J'ai exposé les distinctions qui existaient entre les arrêts *McKinney* et *Harrison*, d'une part, et l'arrêt *Douglas*, d'autre part, aux pp. 584 et 585 de ce dernier arrêt:

Comme sa loi constitutive l'indique clairement, le collège est un mandataire de la Couronne établi par le gouvernement pour mettre en œuvre une politique gouvernementale. Bien que le gouvernement puisse permettre au conseil du collège d'exercer un certain pouvoir discrétionnaire, il n'en demeure pas moins que les membres du conseil sont nommés à titre amovible par le gouvernement et que celui-ci peut en tout temps réglementer le fonctionnement du collège par loi. En résumé, il fait simplement partie de l'appareil gouvernemental tant dans la forme que dans les faits. Par conséquent, dans l'exécution de ses fonctions, le collège exécute des actes gouvernementaux, et je ne vois aucune raison de ne pas inclure dans cela les mesures prises envers les personnes qu'il embauche pour exécuter ces fonctions. Son statut est tout à fait différent de celui des universités dans les pourvois connexes *McKinney* [...] et *Harrison* [...] qui, bien qu'elles soient considérablement réglementées et subventionnées par le gouvernement, sont essentiellement des organismes autonomes. Par conséquent, les actions du collège dans la négociation et l'application de la convention collective entre le collège et l'association sont celles du gouvernement aux fins de l'art. 32 de la *Charte*. Par conséquent, la *Charte* s'applique à ces activités.

Des considérations analogues à celles qui fondaient l'analyse de l'applicabilité de la *Charte* dans l'arrêt *Douglas* ont été abordées dans *Lavigne*

S.C.R. 211. There, the principal issue was whether a provision of a collective agreement compelling the appellant to pay union dues despite his non-membership in the respondent union violated the *Charter* guarantees of freedom of expression and association, insofar as the dues were being used to pay for specific political purposes chosen by the union. In addressing whether the collective agreement provision at issue was subject to *Charter* scrutiny at all, I found for the majority that the appellant's employer, the Ontario Council of Regents for Colleges of Applied Arts and Technology, was, by virtue of the terms of its empowering Act, essentially governmental in nature. Drawing a parallel with *Douglas*, I stated, at pp. 311-12:

[*Douglas*], like the present appeal, involved a collective agreement between the college and the Association (a union under the applicable legislation). There the Minister of Education by statute exercised a degree of control over the college that closely matched that exercised by the Ministry over the Council in the present case. It is true that in *Douglas* the college's constituent Act expressly described it as an agent of the Crown, whereas here the Act simply gives the Minister power to conduct and govern the colleges and in this endeavour the Minister is to be "assisted" by the Council. But the reality is the same. The government, through the Minister, has the same power of "routine or regular control", to use the expression of the majority of this Court, in *Harrison* . . . and *Stoffman* . . . , companion cases to *Douglas*.

On this basis, the majority found that the Council of Regents was subject to the *Charter*.

Comparing *McKinney*, *Harrison* and *Stoffman* on the one hand to *Douglas* and *Lavigne* on the other makes clear what I take to be an important idea governing the application of the Canadian *Charter* to entities other than Parliament, the provincial legislatures or the federal or provincial governments; namely, that where such entities are, in reality, "governmental" in nature — as evidenced by such things as the degree of government control exercised over them, or by the governmental quality of the functions they perform — they

*c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211. Il fallait principalement déterminer si une disposition d'une convention collective obligeant l'appelant à acquitter une cotisation même s'il n'était pas membre du syndicat intimé contrevenait à la liberté d'expression et d'association garantie par la *Charte*, dans la mesure où ces cotisations servaient au financement de buts politiques précis déterminés par le syndicat. En examinant la question de savoir si cette disposition pouvait faire l'objet d'un examen fondé sur la *Charte*, j'ai conclu au nom des juges majoritaires que, de par sa loi habilitante, l'employeur de l'appelant, le Conseil des gouverneurs des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario, était essentiellement de nature gouvernementale. Dressant un parallèle avec l'arrêt *Douglas*, j'ai écrit, aux pp. 311 et 312:

Il s'agissait dans cette affaire, comme en l'espèce, d'une convention collective conclue entre le collège et l'association (un syndicat en vertu de la loi applicable). En vertu de la Loi, le ministre de l'Éducation exerçait sur le collège un certain degré de contrôle s'apparentant étroitement à celui qu'exerce le Ministre sur le Conseil dans le présent pourvoi. Il est vrai que, dans l'arrêt *Douglas*, la loi constitutive du collège le désignait expressément comme un mandataire de la Couronne, tandis que la Loi en l'espèce confère simplement au Ministre le pouvoir de régir les collèges et de bénéficier, à cette fin, de «l'aide» du Conseil. Mais la réalité est la même. Le gouvernement, par l'entremise du Ministre, y possède un pouvoir similaire de «contrôle routinier ou régulier», pour reprendre l'expression utilisée par notre Cour à la majorité dans les pourvois connexes à l'arrêt *Douglas*, *Harrison* [...] et *Stoffman* . . .

Les juges majoritaires ont donc statué que le Conseil des gouverneurs était assujetti à la *Charte*.

La comparaison entre les arrêts *McKinney*, *Harrison* et *Stoffman* d'un côté et les arrêts *Douglas* et *Lavigne*, de l'autre, fait ressortir clairement ce qui me paraît être un principe important de l'applicabilité de la *Charte* canadienne à des entités autres que le Parlement, les législatures provinciales ou les gouvernements fédéral ou provinciaux: lorsque ces entités sont en réalité de nature «gouvernementale» — en raison, par exemple, du degré de contrôle gouvernemental dont elles font l'objet ou de la nature gouvernementale des fonctions qu'elles

cannot escape *Charter* scrutiny. In other words, the ambit of s. 32 is wide enough to include all entities that are essentially governmental in nature and is not restricted merely to those that are formally part of the structure of the federal or provincial governments. This is not to say, of course, that the *Charter* applies only to those entities (other than Parliament, the provincial legislatures and the federal and provincial governments) that are, by their nature, governmental. Indeed, it may be that particular entities will be subject to *Charter* scrutiny in respect of certain governmental activities they perform, even if the entities themselves cannot accurately be described as "governmental" *per se*; see, e.g., *Re Klein and Law Society of Upper Canada* (1985), 50 O.R. (2d) 118 (Div. Ct.), at p. 157, where Callaghan J. held for the majority that even though the Law Society of Upper Canada is not itself governmental in nature, it may nevertheless be subject to the *Charter* in performing what amount to governmental functions. Rather, it is simply to say that where an entity can accurately be described as "governmental in nature", it will be subject in its activities to *Charter* review. Thus, the *Charter* applied to Douglas College (in *Douglas*) and to the Council of Regents (in *Lavigne*) because those bodies were wholly controlled by government and were, in essence, emanations of the provincial legislatures that created them. Since the same could not be said of the institutions under examination in *McKinney, Harrison and Stoffman* (and since none of those institutions was implementing a specific government policy or programme in adopting its mandatory retirement regulations), the *Charter* did not apply in those cases.

exécutent — elles ne peuvent se soustraire à l'examen fondé sur la *Charte*. En d'autres termes, l'art. 32 est de portée assez large pour englober toutes les entités qui sont essentiellement de nature gouvernementale et son champ d'application ne se limite pas aux seuls organismes qui font officiellement partie de la structure gouvernementale fédérale ou provinciale. Cela ne veut pas dire, bien sûr, que la *Charte* ne s'applique qu'aux entités (autres que le Parlement, les législatures provinciales et les gouvernements fédéral ou provinciaux) qui sont de nature gouvernementale. Il se peut très bien, en effet, que des entités données soient assujetties à un examen fondé sur la *Charte* relativement à certaines fonctions gouvernementales qu'elles accomplissent, même si, intrinsèquement, ces entités ne peuvent être correctement décrites comme «gouvernementales»; voir, par exemple, *Re Klein and Law Society of Upper Canada* (1985), 50 O.R. (2d) 118 (C. div.), à la p. 157, où le juge Callaghan, s'exprimant au nom de la majorité, a statué que même si le Barreau du Haut-Canada n'était pas lui-même une entité de nature gouvernementale, il pouvait néanmoins être assujetti à la *Charte* relativement à l'exécution de fonctions assimilables à des fonctions gouvernementales. Cela signifie simplement que lorsqu'on peut correctement dire d'une entité qu'elle est de «nature gouvernementale», ses activités pourront être examinées en fonction de la *Charte*. C'est pourquoi la *Charte* s'est appliquée au collège Douglas (dans l'arrêt *Douglas*) et au Conseil des gouverneurs (dans l'arrêt *Lavigne*); ces organismes étaient entièrement contrôlés par le gouvernement et étaient essentiellement des émanations de la législature provinciale qui les avait créés. Comme on ne pouvait par ailleurs porter le même jugement sur les établissements en cause dans les arrêts *McKinney, Harrison et Stoffman* (et comme aucun d'eux ne mettait en œuvre un programme ou une politique gouvernemental déterminé en adoptant son régime de retraite obligatoire), la *Charte* ne s'appliquait pas à eux.

The possibility that the Canadian *Charter* might apply to entities other than Parliament, the provincial legislatures and the federal or provincial governments is, of course, explicitly contemplated by

Naturellement, le texte du par. 32(1) prévoit explicitement la possibilité que la *Charte* canadienne s'applique à des entités autres que le Parlement, les législatures provinciales ou les gouverne-

the language of s. 32(1) inasmuch as entities that are controlled by government or that perform truly governmental functions are themselves “matters within the authority” of the particular legislative body that created them. Moreover, interpreting s. 32 as including governmental entities other than those explicitly listed therein is entirely sensible from a practical perspective. Were the *Charter* to apply only to those bodies that are institutionally part of government but not to those that are — as a simple matter of fact — governmental in nature (or performing a governmental act), the federal government and the provinces could easily shirk their *Charter* obligations by conferring certain of their powers on other entities and having those entities carry out what are, in reality, governmental activities or policies. In other words, Parliament, the provincial legislatures and the federal and provincial executives could simply create bodies distinct from themselves, vest those bodies with the power to perform governmental functions and, thereby, avoid the constraints imposed upon their activities through the operation of the *Charter*. Clearly, this course of action would indirectly narrow the ambit of protection afforded by the *Charter* in a manner that could hardly have been intended and with consequences that are, to say the least, undesirable. Indeed, in view of their fundamental importance, *Charter* rights must be safeguarded from possible attempts to narrow their scope unduly or to circumvent altogether the obligations they engender.

I pause here to reiterate an important observation made in the cases discussed earlier concerning how the notion of “government” is to be understood. The mere fact that an entity performs what may loosely be termed a “public function” will not by itself mean that the body under examination is “governmental” in nature. Thus, with specific reference to the distinction between the applicability of the *Charter*, on the one hand, and the susceptibility of public bodies to judicial review, on the other, I stated as follows, at p. 268 of *McKinney*:

ments fédéral et provinciaux, car les entités faisant l’objet d’un contrôle gouvernemental ou exécutant des fonctions véritablement gouvernementales ressortissent elles-mêmes aux «domaines relevant» de l’assemblée législative qui les a créées. D’un point de vue pratique, en outre, il est tout à fait sensé d’interpréter l’art. 32 comme incluant d’autres entités gouvernementales que celles qui y sont expressément énumérées. Si la *Charte* devait en effet ne s’appliquer qu’aux organismes faisant institutionnellement partie du gouvernement et non à ceux qui sont de nature gouvernementale (ou qui accomplissent des actes gouvernementaux) dans les faits, le gouvernement fédéral et les provinces pourraient facilement se soustraire aux obligations que la *Charte* leur impose en octroyant certains de leurs pouvoirs à d’autres entités et en leur faisant exécuter des fonctions ou appliquer des politiques qui sont, en réalité, gouvernementales. Autrement dit, le Parlement, les législatures provinciales et la branche exécutive des gouvernements fédéral ou provinciaux n’auraient qu’à créer des organismes distincts d’eux et à leur conférer le pouvoir d’exécuter des fonctions gouvernementales pour échapper aux contraintes que la *Charte* impose à leurs activités. De toute évidence, cette façon de faire réduirait indirectement la portée de la protection prévue par la *Charte* d’une manière que le législateur pourrait difficilement avoir voulue et entraînerait des conséquences pour le moins indésirables. En effet, compte tenu de leur importance fondamentale, les droits garantis par la *Charte* doivent être protégés contre toute tentative visant à en réduire indûment la portée ou à échapper complètement aux obligations qui en découlent.

Je rappelle, en passant, une importante observation formulée dans les arrêts examinés ci-dessus, au sujet de la définition de la notion de «gouvernement». Le simple fait qu’une entité exécute des fonctions qu’on peut vaguement qualifier de «publiques» ne signifie pas en soi que l’organisme en cause est de nature «gouvernementale». C’est pourquoi, dans l’arrêt *McKinney*, j’ai tenu, sur le sujet précis de la distinction existante entre l’applicabilité de la *Charte* et l’assujettissement des organismes publics au contrôle judiciaire, les propos suivants, à la p. 268:

It was not disputed that the universities are statutory bodies performing a public service. As such, they may be subjected to the judicial review of certain decisions, but this does not in itself make them part of government within the meaning of s. 32 of the *Charter*. . . . In a word, the basis of the exercise of supervisory jurisdiction by the courts is not that the universities are government, but that they are public decision-makers. [Emphasis added.]

In order for the Canadian *Charter* to apply to institutions other than Parliament, the provincial legislatures and the federal and provincial governments, then, an entity must truly be acting in what can accurately be described as a "governmental" — as opposed to a merely "public" — capacity. The factors that might serve to ground a finding that an institution is performing "governmental functions" do not readily admit of any *a priori* elucidation. Nevertheless, and as I stated further on in *McKinney* (at p. 269), "[a] public purpose test is simply inadequate" and "is simply not the test mandated by s. 32".

50

Having set out what I take to be the guiding principles, I turn now to examine directly the *Charter* application issues in this appeal. The main issue concerns whether the Canadian *Charter* applies to municipalities — like the appellant — at all. To my mind, the analysis I have undertaken thus far leads inexorably to the conclusion that it does. While this Court has never before expressly endorsed that proposition, we have done so inferentially, inasmuch as we have already applied the *Charter* to municipal by-laws without specifically engaging in an analysis of the application issue; see *Ramsden v. Peterborough (City)*, [1993] 2 S.C.R. 1084. Moreover, the view that municipalities are subject to the *Charter* is not only sound, but also wholly consistent with the case law I have been discussing. Indeed, municipalities — though institutionally distinct from the provincial governments that create them — cannot but be described as "governmental entities". I base this finding on a number of considerations.

On n'a pas contesté que les universités sont des organismes créés par la loi qui fournissent un service public. Comme telles, certaines de leurs décisions peuvent être soumises au contrôle judiciaire, mais elles ne deviennent pas pour autant partie du gouvernement au sens de l'art. 32 de la *Charte*. [...] Bref, ce qui justifie l'exercice de la compétence de surveillance des tribunaux judiciaires est non pas le fait que les universités font partie du gouvernement, mais le fait que ce sont des décideurs publics. [Je souligne.]

Pour que la *Charte* canadienne s'applique à une institution autre que le Parlement, les législatures provinciales et les gouvernements fédéral et provinciaux, il faut que l'entité accomplisse véritablement des actes pouvant être correctement qualifiés de «gouvernementaux» et non pas simplement de «publics». Les facteurs permettant de conclure à l'exécution de «fonctions gouvernementales» laissent peu de place à l'*a priori*. Il n'en reste pas moins que «[l]e critère de l'objet public est simplement inadéquat» et que ce «n'est tout simplement pas le critère qu'impose l'art. 32», comme je l'ai précisé dans l'arrêt *McKinney*, à la p. 269.

Après avoir énoncé ce que je considère être les principes directeurs, je passe maintenant à l'examen des questions relatives à l'application de la *Charte* soulevées par le présent pourvoi. Il s'agit principalement de déterminer si la *Charte* canadienne s'applique aux municipalités comme l'appelante, et l'analyse à laquelle j'ai procédé jusqu'ici m'amène inexorablement à conclure qu'elle s'applique. Si la Cour n'a pas jusqu'à présent entériné expressément une telle proposition, elle l'a du moins approuvée indirectement, ne serait-ce qu'en soumettant des règlements municipaux à la *Charte* sans examiner explicitement la question de l'applicabilité; voir *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S. 1084. Au surplus, non seulement l'opinion selon laquelle les municipalités sont assujetties à la *Charte* est-elle sensée, elle est aussi entièrement compatible avec la jurisprudence dont il vient d'être question. Effectivement, on ne peut faire autrement que de voir les municipalités comme des «entités gouvernementales», même si elles sont institutionnellement distinctes des gouvernements provinciaux qui les ont créées. Plusieurs considérations fondent cette conclusion.

First, municipal councils are democratically elected by members of the general public and are accountable to their constituents in a manner analogous to that in which Parliament and the provincial legislatures are accountable to the electorates they represent. To my mind, this itself is a highly significant (although perhaps not a decisive) indicium of "government" in the requisite sense. Secondly, municipalities possess a general taxing power that, for the purposes of determining whether they can rightfully be described as "government", is indistinguishable from the taxing powers of Parliament or the provinces. Thirdly, and importantly, municipalities are empowered to make laws, to administer them and to enforce them within a defined territorial jurisdiction. Thus, while I expressed no specific opinion in *McKinney* as to whether municipalities are, in fact, subject to the *Charter*, I nevertheless had this to say, at p. 270 of that case:

... I agree with the Court of Appeal that, if the *Charter* covers municipalities, it is because municipalities perform a quintessentially governmental function. They enact coercive laws binding on the public generally, for which offenders may be punished. . . . [Emphasis added.]

Finally, and most significantly, municipalities derive their existence and law-making authority from the provinces; that is, they exercise powers conferred on them by provincial legislatures, powers and functions which they would otherwise have to perform themselves. Since the Canadian *Charter* clearly applies to the provincial legislatures and governments, it must, in my view, also apply to entities upon which they confer governmental powers within their authority. Otherwise, provinces could (in the manner outlined earlier) simply avoid the application of the *Charter* by devolving powers on municipal bodies.

This last point was discussed in some detail in *Re McCutcheon and City of Toronto* (1983), 41 O.R. (2d) 652 (H.C.), where, in considering the very question of whether municipalities are subject

Premièrement, les conseils municipaux sont élus démocratiquement par les citoyens et doivent leur rendre compte de la même façon que le Parlement et les législatures provinciales sont responsables devant leur électorat respectif. Cela me paraît, en soi, indiquer très fortement (mais peut-être pas de façon déterminante) qu'il s'agit de «gouvernements» au sens requis. Deuxièmement, les municipalités jouissent d'un pouvoir général de taxation qui, pour ce qui est de déterminer si on peut légitimement les considérer comme des entités «gouvernementales», ne se distingue pas des pouvoirs de taxation que le Parlement ou les provinces exercent. Un troisième et important facteur est que les municipalités ont le pouvoir d'établir des règles de droit, de les appliquer et de les faire respecter dans les limites d'un territoire déterminé. C'est pourquoi dans l'arrêt *McKinney*, sans trancher expressément la question de savoir si les municipalités étaient de fait assujetties à la *Charte*, je n'en ai pas moins affirmé, à la p. 270:

... je suis d'accord avec la Cour d'appel pour dire que si la *Charte* vise les municipalités, c'est parce que les municipalités exercent une fonction purement gouvernementale. Elles adoptent des règles qui ont force de loi auprès du public en général et prévoient des peines pour ceux qui y contreviennent . . . [Je souligne.]

Finalement, et de façon plus importante, les municipalités sont des créatures des provinces dont elles tirent leur pouvoir de légiférer; c'est-à-dire qu'elles exercent des pouvoirs et des fonctions confiés par les législatures provinciales dont ces dernières devraient autrement se charger. Comme la *Charte* canadienne s'applique incontestablement aux législatures et aux gouvernements provinciaux, elle ne peut que s'appliquer aussi, selon moi, aux entités qu'ils investissent de pouvoirs gouvernementaux relevant de leur compétence, sinon les provinces pourraient (de la manière décrite précédemment) éviter tout simplement l'application de la *Charte* en attribuant certains pouvoirs aux municipalités.

Ce dernier point a fait l'objet d'un examen assez approfondi dans la décision *Re McCutcheon and City of Toronto* (1983), 41 O.R. (2d) 652 (H.C.). Le juge Linden (maintenant juge de la Cour d'ap-

to the *Charter*, Linden J. (as he then was) stated, at p. 662:

Counsel for the respondents point out that there is no express mention of municipal governments and their by-laws in s. 32 which provides that the Charter applies to the Parliament and Government of Canada and the Legislature and government of each province. Absent a specific reference to municipal governments in s. 32(1), it is contended, that [sic] the Charter does not apply to them . . .

This cannot be the case, for it would permit circumvention of the Charter through delegation to any body that is not classified as part of the Government of Canada or of a province. This is contrary to the tenor of s. 32(1), which provides that subordinates (the Governments of Canada and of each province) cannot do that which their principals (Parliament and the Legislatures) cannot do. It must be that more junior subordinates, like municipalities, are to be similarly bound by the Charter.

Further on, at p. 663, Linden J. continued:

Municipalities, though a distinct level of government for some purposes, have no constitutional status; they are merely "creatures of the legislature", with no existence independent of the Legislature or government of the province. Hence, just as the provincial Legislatures and governments are bound by the Charter, so too are municipalities, whose by-laws and other actions must be considered, for the purposes of s. 32(1), as actions of the provincial government which gave them birth.

While I have some reservations with respect to characterizing the provinces as the "principals" of municipalities (inasmuch as municipalities have distinct political mandates and hence are not truly "agents" of the province) I am in general agreement with the thrust of Linden J.'s comments.

53

I would add one further thought at this point. This approach appears entirely consistent with the traditional legal status of municipalities as governmental bodies. Before the Canadian *Charter*, the courts had interpreted the powers conferred on municipalities by the provinces as being restricted

pel fédérale), statuant justement sur la question de savoir si les municipalités étaient assujetties à la *Charte*, a écrit, à la p. 662:

[TRADUCTION] L'avocat des intimés souligne que l'art. 32, qui prévoit que la *Charte* s'applique au Parlement et au gouvernement du Canada et à la législature et au gouvernement de chaque province, ne fait pas expressément mention des gouvernements municipaux et de leurs règlements. Il prétend que les gouvernements municipaux n'étant pas expressément mentionnés au par. 32(1), la *Charte* ne s'applique pas à eux . . .

Cette conclusion ne tient pas, car elle permettrait de tourner la *Charte* en déléguant des pouvoirs à un organisme n'appartenant pas au gouvernement du Canada ou d'une province. Cette possibilité n'est pas compatible avec la teneur du par. 32(1) selon lequel les autorités subordonnées (les gouvernements du Canada et de chaque province) ne peuvent faire ce que leurs mandants (le Parlement ou les législatures provinciales) ne peuvent faire eux-mêmes. Il faut nécessairement que des subordonnés de rang encore moins élevé, comme les municipalités, soient pareillement assujettis à la *Charte*.

Le juge Linden a ajouté plus loin, à la p. 663:

[TRADUCTION] Bien que les municipalités constituent, pour certaines fins, un niveau de gouvernement distinct, elles ne jouissent d'aucun statut constitutionnel; elles sont simplement des «créatures des législatures» qui n'ont aucune existence indépendante de la législature ou du gouvernement d'une province. Ainsi, comme les législatures et les gouvernements provinciaux, elles sont assujetties à la *Charte*, et leurs règlements et autres actes doivent être considérés, pour l'application du par. 32(1), comme des actes du gouvernement provincial qui les a créées.

Bien que j'aie quelques réserves à qualifier les provinces de «mandants» des municipalités (dans la mesure où les municipalités remplissent des mandats politiques distincts et ne sont donc pas véritablement des «mandataires» de la province), je suis généralement d'accord avec l'essentiel des commentaires du juge Linden.

J'ajouterais une dernière remarque. Cette solution semble en tout point compatible avec le statut juridique traditionnel des municipalités comme organismes gouvernementaux. Avant l'adoption de la *Charte* canadienne, les tribunaux avaient jugé que les pouvoirs conférés aux municipalités par les

to making by-laws that were “reasonable”, the general effect of which was to limit municipalities from encroaching on individual rights; see *City of Montréal v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368; *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650; and *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674, where the by-laws at issue were declared *ultra vires* (in whole or in part) because they unreasonably discriminated between classes of persons. See also *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.), at pp. 99-100, *per* Lord Russell of Killowen C.J., and *City of Halifax v. Read*, [1928] S.C.R. 605, at pp. 612-13, *per* Newcombe J. While the by-laws at issue in the latter cases were upheld, the idea that the reasonableness doctrine serves to protect individual rights is apparent from the passages cited. In the *Charter* age, it seems wholly fitting that “reasonableness” should be read in light of what the *Charter* has to say about the rights of the individual. And an attempt by the legislature to so express a municipal statute as to permit a municipality to breach *Charter* rights would, it seems to me, itself be contrary to the *Charter* mandate.

The approach I have taken to the relation of municipalities to the provinces finds further support, I think, in the reasoning underlying this Court’s decision in *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038. There, we had to decide, *inter alia*, whether the Canadian *Charter* applied to the discretionary orders of a statutorily appointed arbitrator. Speaking for the Court on this issue, Lamer J. (as he then was) stated, at pp. 1077-78:

The fact that the Charter applies to the order made by the adjudicator in the case at bar is not, in my opinion, open to question. The adjudicator is a statutory creature: he is appointed pursuant to a legislative provision and derives all his powers from the statute. As the Constitution is the supreme law of Canada and any law that is inconsistent with its provisions is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect, it is impossible to interpret legislation conferring discretion as conferring a power to infringe the *Charter*, unless, of course, that power is expressly conferred or necessarily

provinces se limitaient à la prise de règlements «raisonnables», ce qui avait eu comme effet général de prévenir l’empiétement des municipalités sur les droits individuels; voir *Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, et *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, où les règlements en cause ont été déclarés *ultra vires* (en totalité ou en partie) parce qu’ils établissaient des distinctions déraisonnables entre diverses catégories de personnes. Voir également *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (C. div.), aux pp. 99 et 100, le juge en chef Lord Russell of Killowen, et *City of Halifax c. Read*, [1928] R.C.S. 605, aux pp. 612 et 613, le juge Newcombe. Bien que les règlements en cause dans ces dernières affaires aient été jugés valides, il ressort clairement des passages cités que la thèse du caractère raisonnable sert à protéger les droits individuels. À l’ère de la *Charte*, il n’est que juste que le «caractère raisonnable» s’apprécie en fonction de ce que prévoit la *Charte* au sujet des droits individuels. Toute tentative d’une législature pour rédiger une loi municipale de façon à permettre à une municipalité de porter atteinte aux droits garantis par la *Charte* irait elle-même, il me semble, à l’encontre de l’objet de la *Charte*.

Ma façon de voir la relation entre les municipalités et les provinces est en outre étayée, je crois, par le raisonnement sous-tendant l’arrêt *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038. Dans ce pourvoi, notre Cour devait déterminer, notamment, si la *Charte* canadienne s’appliquait aux ordonnances discrétionnaires d’un arbitre désigné sous l’autorité de la loi. Rendant jugement pour la Cour sur cette question, le juge Lamer (maintenant Juge en chef) a écrit, aux pp. 1077 et 1078:

Le fait que la Chartre s’applique à l’ordonnance rendue par l’arbitre en l’espèce ne fait, à mon avis, aucun doute. L’arbitre est en effet une créature de la loi; il est nommé en vertu d’une disposition législative et tire tous ses pouvoirs de la loi. La Constitution étant la loi suprême du pays et rendant inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit, il est impossible d’interpréter une disposition législative attributrice de discréption comme conférant le pouvoir de violer la *Charte* à moins, bien sûr, que ce pouvoir soit expressément conféré ou encore qu’il soit nécessairement impli-

implied.... Legislation conferring an imprecise discretion must therefore be interpreted as not allowing the *Charter* rights to be infringed. Accordingly, an adjudicator exercising delegated powers does not have the power to make an order that would result in an infringement of the *Charter*. . . . [Emphasis added.]

While the application issues in *Slaight* and those in the present case are by no means identical, they can profitably be understood to share at least one salient feature; viz., both labour arbitrators (such as the one in *Slaight* itself) and municipalities (such as the appellant) exercise governmental powers conferred upon them by the appropriate legislative body. To be sure, the nature and scope of those powers is different. As regards the arbitrator in *Slaight*, the delegated power consisted in the discretion to make orders in the settlement of particular labour disputes. As regards municipalities, it consists in the much broader discretion to adopt and enforce coercive laws binding on a defined territory. In both cases, however, the ultimate source of authority is government *per se* and, consequently, the entity under scrutiny will be kept in check through the application of the *Charter*, just as government itself would be were it performing the functions conferred.

cite [...] Une disposition législative conférant une disposition imprécise doit donc être interprétée comme ne permettant pas de violer les droits garantis par la *Charte*. En conséquence, un arbitre exerçant des pouvoirs délégués n'a pas le pouvoir de rendre une ordonnance entraînant une violation de la *Charte*. . . . [Je souligne.]

Bien que les questions relatives à l'application de la *Charte* soulevées par la présente espèce soient loin d'être identiques à celles qui se posaient dans l'arrêt *Slaight*, on peut trouver aux deux affaires une caractéristique commune prédominante qui éclaire l'analyse, savoir le fait que les arbitres du travail (comme celui de l'arrêt *Slaight*) et les municipalités (comme l'appelante) exercent tous des pouvoirs gouvernementaux qui leur ont été attribués par l'assemblée législative compétente. À n'en pas douter, la nature et la portée de ces pouvoirs ne sont pas les mêmes. Le pouvoir qui avait été délégué à l'arbitre, dans l'arrêt *Slaight*, était le pouvoir discrétionnaire de rendre des ordonnances afin de régler des différends en matière de travail. Les municipalités, quant à elles, disposent du pouvoir discrétionnaire beaucoup plus large, d'établir et de mettre en application des règles ayant force de loi dans un territoire déterminé. Dans les deux cas, toutefois, leur pouvoir procède en définitive du gouvernement *per se* et, par conséquent, l'entité en cause sera assujettie à l'application de la *Charte* comme le gouvernement lui-même le serait, s'il exécutait les fonctions conférées.

55

For all these reasons, then, I am firmly of the opinion that the Canadian *Charter* applies to municipalities. But what of the appellant's submission that the *Charter* should not apply because the activity in question — i.e., the imposition of the residence requirement — is a "private" as opposed to a "governmental" act? As I have already suggested, I cannot accept this distinction. The particular modality a municipality chooses to adopt in advancing its policies cannot shield its activities from *Charter* scrutiny. All the municipality's powers are derived from statute and all are of a governmental character; see the cited passage from *Slaight, supra*. An act performed by an entity that is governmental in nature is, to my mind, necessarily "governmental" and cannot properly be viewed as "private" at all. I set out my reasons for

Je crois donc fermement, pour toutes ces raisons, que la *Charte* canadienne s'applique aux municipalités. L'appelante, toutefois, fait valoir que la *Charte* ne devrait pas s'appliquer parce que l'activité en cause — l'imposition de l'obligation de résidence — est un acte «privé» et non «gouvernemental». Comme je l'ai déjà indiqué, je ne puis accepter cette distinction. Les moyens choisis par la municipalité pour donner corps à ses politiques ne peuvent mettre ses activités à l'abri d'un examen fondé sur la *Charte*. Tous les pouvoirs des municipalités sont d'origine législative et tous revêtent un caractère gouvernemental (voir l'extrait précité de l'arrêt *Slaight*). À mon avis, l'acte accompli par une entité de nature gouvernementale est nécessairement «gouvernemental» et ne saurait être légitimement considéré comme «privé». J'ai

taking this view in *Lavigne, supra*, where (as I noted earlier) I found for the majority that a provision of a collective agreement — i.e., a contractual term — was subject to *Charter* scrutiny on the basis that the body responsible for negotiating the agreement (the Council of Regents) was, itself, essentially governmental in nature. At p. 314 of the judgment, I stated:

It was also argued that the *Charter* does not apply to government when it engages in activities that are . . . "private, commercial, contractual or non-public (in) nature". In my view, this argument must be rejected. In today's world it is unrealistic to think of the relationship between those who govern and those who are governed solely in terms of the traditional law maker and law subject model. We no longer expect government to be simply a law maker in the traditional sense; we expect government to stimulate and preserve the community's economic and social welfare. In such circumstances, government activities which are in form "commercial" or "private" transactions are in reality expressions of government policy, be it the support of a particular region or industry, or the enhancement of Canada's overall international competitiveness. In this context, one has to ask: why should our concern that government conform to the principles set out in the *Charter* not extend to these aspects of its contemporary mandate? To say that the *Charter* is only concerned with government as law maker is to interpret our Constitution in light of an understanding of government that was long outdated even before the *Charter* was enacted.

This rationale is as pertinent to municipalities like the appellant as to the Council of Regents in *Lavigne*. I therefore find that the Canadian *Charter* applies to the residence requirement at issue in this case.

One final point should be added. As I explained earlier, refusing to subject entities acting in a governmental capacity to *Charter* scrutiny would permit governments to avoid the *Charter* by conferring governmental powers on non-governmental bodies. It seems clear to me that the same situation could arise if entities that are governmental in

exposé les raisons qui motivent cette prise de position dans l'arrêt *Lavigne*, précité, où (comme je l'ai déjà mentionné) j'ai statué au nom des juges majoritaires qu'une disposition d'une convention collective — une clause contractuelle, donc — était assujettie à un examen fondé sur la *Charte* parce que l'organisme chargé de négocier l'entente (le Conseil des gouverneurs) était lui-même essentiellement de nature gouvernementale. À la p. 314 de l'arrêt, j'ai écrit:

On a également soutenu que la *Charte* ne s'applique pas au gouvernement lorsqu'il exerce des activités qui sont [...] [TRADUCTION] «privées, commerciales, contractuelles ou non publiques par nature». À mon avis, cet argument doit être rejeté. Dans le monde d'aujourd'hui, il est irréaliste de penser que les relations entre les gouvernants et les gouvernés sont régies seulement par le modèle traditionnel du législateur et du citoyen assujetti à la loi. Nous ne voulons plus d'un gouvernement qui se cantonne dans son rôle traditionnel de législateur; nous nous attendons à ce qu'il stimule et préserve le bien-être économique et social de la collectivité. Ainsi, les activités gouvernementales qui sont formellement des opérations «commerciales» ou «privées» sont en réalité des expressions de la politique gouvernementale, qu'il s'agisse de l'appui donné à une région ou à une industrie donnée ou de l'amélioration de la compétitivité internationale globale du Canada. La question qui se pose dans ce contexte est celle-ci: pourquoi notre souci de voir le gouvernement se conformer aux principes énoncés dans la *Charte* ne s'étendrait-il pas à ces aspects de son mandat contemporain? Affirmer que la *Charte* ne vise que le gouvernement en tant que législateur revient à interpréter notre Constitution à la lumière d'une conception de gouvernement dépassée depuis longtemps même avant l'adoption de la *Charte*.

Ce raisonnement est tout aussi applicable aux municipalités, telle l'appelante, qu'il l'était au Conseil des gouverneurs dans l'arrêt *Lavigne*. Je conclus donc que la *Charte* canadienne s'applique à l'obligation de résidence visée en l'espèce.

Il convient d'ajouter une dernière observation. Comme je l'ai déjà expliqué, le refus d'assujettir à un examen fondé sur la *Charte* des entités agissant à titre gouvernemental permettrait aux gouvernements d'échapper à la *Charte* en conférant des pouvoirs gouvernementaux à des organismes non gouvernementaux. Il me paraît clair que la même

nature (or, for that matter, governments themselves) were not subjected to *Charter* scrutiny in respect of all their activities, including those that could — if they had been performed by a non-governmental entity — plausibly be described as “private”. Stated simply, a government or an entity acting in a governmental capacity could circumvent the *Charter* not simply by granting certain of its powers to other entities, but also by itself pursuing governmental initiatives through means other than the traditional mechanism of government action — i.e., the formal enactment of coercive laws. I discussed this issue in my reasons in *Douglas*, at p. 585:

The fact that the collective agreement was agreed to by the appellant association does not alter the fact that the agreement was entered into by government pursuant to statutory power and so constituted government action. To permit government to pursue policies violating *Charter* rights by means of contracts and agreements with other persons or bodies cannot be tolerated. The transparency of the device can be seen if one contemplates a government contract discriminating on the ground of race rather than age.

The same reasoning applies in the context of the present case. Were the *Charter* not to apply to all activities of governmental entities, the municipal resolutions pursuant to which the residence requirement was imposed on the appellant's permanent employees would not be subject to the *Charter*, while precisely the same requirement implemented through the formal mechanism of a by-law would be. The difficulties to which such an approach could give rise are sufficiently obvious as to require no further explanation.

57

The foregoing analysis, in my view, adequately disposes of the application question in this case. For the reasons I have given, the residence requirement imposed by the appellant — a requirement which might, if it had been implemented by a non-governmental body, properly be considered a “private” condition of employment — is susceptible to *Charter* scrutiny, inasmuch as the appellant

situation peut se produire si toutes les activités des entités de nature gouvernementale (ou des gouvernements eux-mêmes, d'ailleurs) ne sont pas soumises à un examen fondé sur la *Charte*, y compris celles qui pourraient vraisemblablement être qualifiées de «privées» si elles étaient accomplies par une entité non gouvernementale. En termes simples, il serait possible pour un gouvernement ou une entité exerçant des fonctions gouvernementales de contourner la *Charte* non seulement en conférant certains pouvoirs à d'autres entités mais également en s'écartant, dans la réalisation des projets gouvernementaux, du mécanisme traditionnel d'action gouvernementale, savoir l'adoption formelle de lois coercitives. Dans l'arrêt *Douglas*, j'ai analysé cette question, aux pp. 585 et 586:

Même si l'association intimée a donné son accord à la convention collective, cela ne change rien au fait que le gouvernement l'a conclue en vertu d'un pouvoir conféré par la loi et qu'elle était ainsi une mesure gouvernementale. On ne peut tolérer que le gouvernement poursuive des politiques qui violent les droits reconnus par la *Charte* au moyen de contrats et d'ententes conclus avec d'autres personnes ou organismes. Le moyen est transparent si l'on pense à un contrat gouvernemental qui établirait une discrimination fondée sur la race plutôt que sur l'âge.

On peut faire le même raisonnement dans le présent pourvoi. Dans l'hypothèse où la *Charte* ne s'appliquerait pas à toutes les activités des entités gouvernementales, les résolutions municipales imposant l'obligation de résidence aux employés permanents de l'appelante ne seraient pas assujetties à la *Charte*, tandis que l'imposition de la même obligation par l'intermédiaire du mécanisme formel de la réglementation, le serait. Les problèmes que suscite une telle solution sont suffisamment évidents pour rendre superflue toute explication supplémentaire.

Je suis d'avis que l'analyse qui précède permet adéquatement de trancher la question de l'application de la *Charte* en l'espèce. Pour les motifs que j'ai exposés, l'obligation de résidence imposée par l'appelante — laquelle pourrait légitimement être considérée comme une condition d'emploi «privée» si elle avait été mise en œuvre par une entité non gouvernementale — est susceptible d'examen

municipality is governmental in nature and, as such, is subject in all its activities to *Charter* review. As I noted earlier, the substance of the respondent's *Charter* claim is that the residence requirement infringes her right to liberty under s. 7 in a manner that fails to accord with the principles of fundamental justice. I turn now to an examination of the issues raised by that claim.

### (b) *The Liberty Interest Under Section 7*

Before it is even possible to decide whether the respondent's s. 7 rights were infringed in a manner that contravenes fundamental justice, it is necessary to establish that the interest in respect of which she asserted her claim falls within the ambit of s. 7's protection. For convenience, I set out s. 7 here:

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

The respondent took the position that the right to "liberty" enshrined in s. 7 includes within it a right to make fundamentally personal choices free from state interference and that choosing where to establish one's home falls within the scope of that right. The appellant, whose submissions were echoed by the *mis en cause* Attorney General of Quebec, tried to impugn this position in two ways. First, it contended that the right actually asserted by the respondent was not a right to choose where to establish her home at all, but rather an economic right in the nature of a "right to work", and that such a right did not fall within the ambit of s. 7 liberty guarantee. Alternatively, the appellant submitted that even if the right asserted by the respondent was a right to choose freely where to make her home, that right would similarly not be protected under s. 7. To my mind, neither of the appellant's arguments can succeed.

The appellant's first argument can, I think, be addressed relatively quickly. As should be clear, the success of the claim rests on the premise that the respondent has mischaracterized the nature of

sous le régime de la *Charte* dans la mesure où la municipalité appelante est de nature gouvernementale et, à ce titre, est assujettie, quant à toutes ses activités, à l'application de la *Charte*. Comme je l'ai déjà mentionné, l'intimée soutient essentiellement, relativement à la *Charte*, que l'obligation de résidence porte atteinte au droit à la liberté garanti par l'art. 7, d'une manière non conforme avec les principes de justice fondamentale. Voyons maintenant les questions soulevées par cet argument.

#### b) *Le droit à la liberté reconnu à l'art. 7*

Avant même de pouvoir déterminer s'il a été porté atteinte aux droits de l'intimée garantis par l'art. 7 sans que les règles de justice fondamentale aient été respectées, il faut établir que la protection octroyée par cette disposition s'étend bien au droit dont elle se réclame. Par souci de commodité, je reproduis ici l'art. 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.

L'intimée soutient que le droit à la «liberté» garanti par l'art. 7 comprend le droit de prendre des décisions fondamentalement personnelles sans intervention de l'État, et que le choix d'un lieu pour établir sa demeure fait partie des décisions ainsi protégées. L'appelante, dont la thèse est reprise par le procureur général du Québec, mis en cause, a tenté de réfuter cet argument de deux façons. Elle a plaidé d'abord que le droit que l'intimée fait valoir dans les faits n'est pas celui de choisir un lieu pour établir sa demeure, mais plutôt un droit économique de la nature du «droit de travailler», lequel n'est pas protégé par la garantie de liberté énoncée à l'art. 7. Subsidiairement, l'appelante a affirmé que même si le droit revendiqué est celui de choisir librement un lieu pour établir sa demeure, ce droit n'est pas protégé non plus sous le régime de l'art. 7. Ni l'un ni l'autre de ces arguments ne peuvent être retenus, selon moi.

J'estime que le premier argument de l'appelante n'appelle pas un long traitement. Il devrait être clair que le succès de cet argument repose sur la prémissse voulant que l'intimée ait mal qualifié le

the right in respect of which she seeks the *Charter*'s protection, an issue that is quite separate from the further question of whether economic rights are protected by the s. 7 liberty guarantee. Thus, if the appellant is to prevail on the s. 7 issue based on the contention that economic rights are not included within the ambit of the right to liberty, it must first establish that the right at issue is, as it claims, an economic right in the nature of a "right to work" and not, as the respondent asserts, a right to make an unfettered decision as to where to establish her home.

<sup>60</sup> Admittedly, a certain degree of support for this line of argument can be garnered from some American case law dealing specifically with challenges to municipal residence requirements. In *Ector v. City of Torrance*, 514 P.2d 433 (1973), for example, Mosk J. of the Supreme Court of California considered the constitutionality of a residence requirement imposed by the respondent city on the appellant, a municipally employed librarian. Affirming the decision of the Superior Court in which the appellant's petition was denied, he cited *Kennedy v. City of Newark*, 148 A.2d 473 (N.J. 1959), and stated as follows, at pp. 437-38:

[A]ppellant asks us in effect to declare a fundamental right to be "let alone" in the choice of his place of residence. We are not unsympathetic to that Thoreauvian goal, although we fear that in this day of land-use planning, zoning, and environmental controls, it may be increasingly difficult to achieve. Nevertheless, as Chief Justice Weintraub of New Jersey explained, in this type of case "The question is not whether a man is free to live where he will. Rather the question is whether he may live where he wishes and at the same time insist upon employment by government." . . . No such "fundamental right" is expressed or implied in the Constitution, and it is not the province of the courts to create substantive constitutional rights in the name of guaranteeing equal protection of the laws. [Emphasis added; citation omitted.]

A similar view appears to have been taken by the United States Supreme Court in *McCarthy v. Philadelphia Civil Service Commission*, 424 U.S. 645 (1976). There, that court had to decide whether a Philadelphia municipal regulation was unconstitu-

droit à l'égard duquel elle invoque la protection de la *Charte*, une question qui se distingue substantiellement de celle de savoir si les droits économiques sont effectivement protégés par la garantie de liberté énoncée à l'art. 7. Ainsi, pour imposer sa thèse relative à l'art. 7 en arguant que les droits économiques ne sont pas compris dans le droit à la liberté, l'appelante doit d'abord établir que le droit en question, est bien, comme elle le prétend, un droit économique de la nature du «droit de travailler» et non, comme le soutient l'intimée, le droit de décider librement où établir sa demeure.

Je reconnais que quelques décisions judiciaires américaines portant expressément sur la contestation d'exigences municipales en matière de résidence appuient cette thèse jusqu'à un certain point. Dans la décision *Ector c. City of Torrance*, 514 P.2d 433 (1973), par exemple, le juge Mosk de la Cour suprême de la Californie a examiné la constitutionnalité d'une obligation de résidence imposée à l'appelant, bibliothécaire municipal, par la ville intimée. Confirmant la décision de la Cour supérieure de rejeter la demande de l'appelant, le juge Mosk a cité la décision *Kennedy c. City of Newark*, 148 A.2d 473 (N.J. 1959), et a exprimé ce qui suit, aux pp. 437 et 438:

[TRADUCTION] [L']appelant nous demande en effet de reconnaître l'existence du droit fondamental de «choisir en paix» son lieu de résidence. Nous ne sommes pas fermés à cet objectif à la Thoreau, bien qu'il nous paraisse, en cette époque d'aménagement du territoire, de zonage et de contrôles environnementaux, de plus en plus difficile à atteindre. Quoi qu'il en soit, comme le juge en chef Weintraub (New Jersey) l'a expliqué, dans ce type d'affaire: «La question n'est pas de savoir si chacun peut vivre où il l'entend; il s'agit plutôt de déterminer si chacun peut vivre où il l'entend tout en exigeant d'être employé par le gouvernement.» [...] Aucun «droit fondamental» semblable n'est prévu, expressément ni implicitement, dans la Constitution, et il n'appartient pas aux tribunaux de créer des droits fondamentaux constitutionnels dans le but de garantir l'égalité de protection de la loi. [Je souligne; citation omise.]

La Cour suprême des États-Unis semble avoir pris une position semblable dans l'affaire *McCarthy c. Philadelphia Civil Service Commission*, 424 U.S. 645 (1976). Elle devait déterminer si un règlement de la ville de Philadelphie était inconstitutionnel

tional as a violation of the plaintiff's right to interstate travel. In describing the plaintiff's position but rejecting his claim, the court found, at pp. 646-47, that he was trying to assert "a constitutional right to be employed by the city of Philadelphia while he is living elsewhere". (Underlining added; italics in original.)

In light of these comments, the argument advanced by the appellant might, at first, seem tenable. A closer analysis, however, reveals that the appellant's position — and, with respect, the position apparently taken in the American case law just cited — is flawed. In seeking to impugn the residence restriction imposed upon her, the respondent is not, as the appellant alleges, surreptitiously trying to assert a constitutionally protected "right to employment" with the City of Longueuil. She is, instead, claiming that her ability to take an unfettered decision as to where she wishes to live — an ability which, she argues, enjoys the status of a constitutionally protected right — ought not to be denied her simply because she has chosen to earn her living by working for the appellant municipality. This is clear, I think, inasmuch as the respondent does not challenge the very fact of her termination as being contrary to her s. 7 liberty interest; rather, she seeks to impugn the basis upon which that termination was purportedly justified; viz., the residence restriction itself. Put another way, the respondent's real complaint is not simply that she was dismissed from the appellant's employ, but rather that she was dismissed because she exercised (what she claims is) a constitutionally protected right to choose her place of residence as she sees fit. In light of these considerations, I am satisfied that the respondent's *Charter* claim does not implicate any notion of a constitutional "right to employment" or any other "economic right", and I would reject the appellant's submission to the contrary.

Having accepted the respondent's view that the right she seeks to invoke is, in fact, a right to choose where to establish her home, I must still address the appellant's second contention; namely,

parce qu'il portait atteinte au droit du demandeur de se déplacer d'un État à l'autre. Décrivant la position du demandeur, la cour a jugé, aux pp. 646 et 647, en rejetant sa demande, qu'il tentait de faire reconnaître [TRADUCTION] «le droit constitutionnel d'être employé par la ville de Philadelphie tout en vivant ailleurs». (Je souligne; en italique dans l'original.)

À la lumière de ces commentaires, l'argument avancé par l'appelante peut, à première vue, paraître fondé. En l'analysant de plus près, toutefois, on s'aperçoit que cet argument — de même que la thèse qui semble avoir été retenue dans les décisions américaines que je viens de citer — est vicié. En tentant de faire invalider l'obligation de résidence qui lui est imposée, l'intimée ne cherche pas, comme le prétend l'appelante, à faire reconnaître subrepticement l'existence d'un «droit d'être employée» par la ville de Longueuil qui serait constitutionnellement protégé. Elle soutient plutôt qu'elle ne devrait pas être empêchée de décider librement où elle souhaite vivre — cette faculté a, selon elle, statut de droit protégé par la Constitution — simplement parce qu'elle a choisi de gagner sa vie en travaillant pour la municipalité appelante. Sa position me paraît claire, dans la mesure où elle ne prétend pas que le fait même de son congédiement porte atteinte au droit à la liberté garanti par l'art. 7, mais où elle conteste plutôt le motif invoqué pour justifier ce congédiement, c'est-à-dire l'obligation de résidence elle-même. En d'autres termes, le grief réel de l'intimée n'est pas simplement son congédiement, mais plutôt le fait qu'elle a été renvoyée parce qu'elle s'est prévalué du droit (qu'elle prétend) constitutionnellement protégé de choisir comme elle l'entend son lieu de résidence. Je suis convaincu, au vu de ces éléments, qu'aucune notion de «droit à l'emploi» constitutionnel ni aucun autre «droit économique» n'interviennent dans l'argument de l'intimée fondé sur la *Charte*, et je rejetteerais toute prétention contraire de l'appelante.

Après avoir accepté l'opinion de l'intimée voulant que le droit dont elle se réclame soit en fait le droit de choisir un lieu pour établir sa demeure, je dois encore examiner le second argument de l'ap-

that even a right of this nature — quite apart from any notion of economic rights — does not fall within the ambit of the liberty guarantee enshrined in s. 7. Once again, I am unable to agree with this submission. Indeed, in my view, a proper understanding of the scope of the s. 7 right to liberty militates strongly toward the opposite conclusion. Let me explain.

63 In the recent case of *B. (R.) v. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 S.C.R. 315, this Court was called upon to decide, *inter alia*, whether the s. 7 right to liberty included within its scope a right of parents to take decisions respecting the medical care of their children. More specifically, and in addition to a claim raised under s. 2(a) of the Canadian Charter, we were asked to decide whether the appellant parents (who were Jehovah's Witnesses) could properly invoke a constitutional right to make definitive choices in respect of their daughter's medical treatment, in order to preclude health care officials from ordering — pursuant to powers granted to them by the *Child Welfare Act*, R.S.O. 1980, c. 66 — that the daughter undergo a blood transfusion. Writing for a plurality consisting of myself and L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ., I undertook a detailed discussion of the various principles I think should guide the interpretation of s. 7, noting particularly that s. 7 must (as was first enunciated in *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309, and repeatedly followed by this Court) be read in light of the values reflected in the *Charter as a whole*, and not just those embodied by the other provisions described as "legal rights". I then referred specifically to the decisions of Dickson C.J. in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, and *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, in which the meaning of the term "freedom" in ss. 1 and 2(a) was discussed, and found as follows, at p. 368:

The above-cited cases give us an important indication of the meaning of the concept of liberty. On the one hand, liberty does not mean unconstrained free-

pelante, savoir que même un droit de cette nature — bien distinct de toute notion de droit économique — n'est pas compris dans la garantie de liberté inscrite à l'art. 7. Encore une fois, je ne puis donner raison à l'appelante. J'estime en effet que l'appréciation correcte de la portée du droit à la liberté reconnu par cette disposition milite fortement en faveur de la conclusion contraire. Je m'en explique.

Dans le récent pourvoi *B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315, notre Cour devait notamment déterminer si le droit à la liberté garanti par l'art. 7 comprenait le droit, pour les parents, de prendre des décisions concernant les soins médicaux à donner à leurs enfants. Plus précisément, il fallait, en plus de statuer sur un argument fondé sur l'al. 2a) de la *Charte canadienne*, trancher la question de savoir si les parents appelants (qui étaient Témoins de Jéhovah) pouvaient se réclamer d'un droit constitutionnel de faire des choix définitifs relativement au traitement médical de leur fille afin d'empêcher les autorités médicales d'ordonner, en application des pouvoirs dont elles étaient investies par la *Child Welfare Act*, R.S.O. 1980, ch. 66, qu'une transfusion de sang lui soit administrée. Rédigeant pour moi-même et pour les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin, j'ai examiné en détail les divers principes sur lesquels devrait reposer selon moi l'interprétation de l'art. 7, soulignant que cette disposition devait être interprétée en fonction des valeurs exprimées par l'ensemble de la *Charte* (comme notre Cour l'a d'abord exposé dans l'arrêt *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309, et l'a répété à de nombreuses reprises), et non pas simplement en fonction de celles qui sont énoncées par les autres dispositions qualifiées de «garanties juridiques». Mentionnant plus particulièrement les motifs du juge en chef Dickson dans les arrêts *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, et *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, dans lesquels le sens du mot «liberté» employé à l'article premier et à l'al. 2a) a été analysé, j'ai conclu ce qui suit, à la p. 368:

La jurisprudence précitée nous offre une indication importante de ce que signifie le concept de liberté. D'une part, la liberté n'est pas synonyme d'absence

dom. . . Freedom of the individual to do what he or she wishes must, in any organized society, be subjected to numerous constraints for the common good. The state undoubtedly has the right to impose many types of restraints on individual behaviour, and not all limitations will attract *Charter* scrutiny. On the other hand, liberty does not mean mere freedom from physical restraint. In a free and democratic society, the individual must be left room for personal autonomy to live his or her own life and to make decisions that are of fundamental personal importance. [Emphasis added; citations omitted.]

On the facts of *B. (R.)* itself, I found that the right asserted by the appellant parents fell within this protected sphere of individual autonomy but that, in the circumstances, the deprivation of the right was in accordance with the principles of fundamental justice. As a consequence, I held that no violation of s. 7 occurred.

I note parenthetically that the joint reasons of Jacobucci and Major JJ. in *B. (R.)* (in which Cory J. concurred) do not, as I see it, appear to take issue with my view of the ambit of the s. 7 liberty guarantee. While, on the facts of *B. (R.)*, my colleagues disagreed with the finding that the appellant parents possessed a constitutional right to decide what constitutes appropriate medical care for their child (since, in their view, the purview of such a right must be delineated with specific reference to the competing rights of the child to life and security of the person), they did not explicitly question the idea that the right to liberty in s. 7 goes beyond the notion of mere freedom from physical constraint and protects within its scope a narrow sphere of personal autonomy wherein the state is, in normal circumstances, precluded from entering. Indeed, at p. 431, they stated:

We note that La Forest J. holds that "liberty" encompasses the right of parents to have input into the education of their child. *In fact, "liberty" may very well permit parents to choose among equally effective types of medical treatment for their children,* but we do not find it necessary to determine this question in the instant case. We say this because, *assuming without deciding that "liberty" has such a reach,* it certainly does not

totale de contrainte [ . . . ] La liberté de l'individu de faire ce qu'il entend doit, dans toute société organisée, être assujettie à de nombreuses contraintes au nom de l'intérêt commun. L'État a certes le droit d'imposer de nombreuses formes de restrictions au comportement individuel et ce ne sont pas toutes les restrictions qui feront l'objet d'un examen fondé sur la *Charte*. D'autre part, 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. [Je souligne; citations omises.]

Dans l'arrêt *B. (R.)*, j'ai conclu, au vu des faits, que le droit revendiqué par les parents appellants était compris dans la sphère d'autonomie individuelle protégée mais que, dans les circonstances, l'atteinte au droit n'était pas contraire aux principes de justice fondamentale. J'ai donc statué que l'art. 7 n'avait pas été enfreint.

Je signale en passant que, dans les motifs conjoints qu'ils ont rendus dans l'arrêt *B. (R.)* (auxquels le juge Cory a souscrit), les juges Jacobucci et Major ne semblent pas différer d'avis avec moi sur la portée de la garantie énoncée à l'art. 7. Bien que mes collègues, dans les circonstances de ce pourvoi, aient été en désaccord avec la conclusion voulant que les parents appellants jouissent du droit constitutionnel de décider ce qui constituait un traitement médical approprié pour leur enfant (puisque selon eux, la portée de ce droit devait être délimitée en tenant explicitement compte des droits opposés de l'enfant à la vie et à la sécurité de sa personne), ils n'ont pas remis expressément en question l'idée que le droit à la liberté garanti par l'art. 7 dépasse la simple notion d'absence de contrainte physique et protège une sphère limitée d'autonomie personnelle dans laquelle il est ordinairement interdit à l'État de pénétrer. De fait, ils ont affirmé, à la p. 431:

Nous remarquons que le juge La Forest conclut que la «liberté» comprend le droit des parents de jouer un rôle dans l'éducation de leur enfant. *En fait, la «liberté» peut très bien permettre aux parents de choisir entre différentes formes également efficaces de traitement médical pour leurs enfants,* mais nous ne jugeons pas nécessaire de résoudre cette question ici, et cela, parce qu'à supposer, sans en décider, que la «liberté» ait une telle por-

extend to protect the appellants in the case at bar. There is simply no room within s. 7 for parents to override the child's right to life and security of the person. [Underlining in original; italics added.]

Sopinka J., too, did not explicitly disagree with my understanding of the scope of the liberty interest protected by s. 7. Rather, he took the position that the matter did not need to be addressed in *B. (R.)* since, on the facts, there was no violation of the principles of fundamental justice.

65 I should point out that the view I have expounded regarding the scope of the right to liberty draws considerable support from the reasons of Wilson J. in *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30. In that case, my former colleague succinctly expressed her opinion that the s. 7 liberty interest is concerned not only with physical liberty, but also with fundamental concepts of human dignity, individual autonomy, and privacy. Indeed, at p. 166, she stated:

[A]n aspect of the respect for human dignity on which the *Charter* is founded is the right to make fundamental personal decisions without interference from the state. This right is a critical component of the right to liberty. Liberty, as was noted in [*Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177], is a phrase capable of a broad range of meaning. In my view, this right, properly construed, grants the individual a degree of autonomy in making decisions of fundamental personal importance.

Speaking for the plurality, I explicitly endorsed this passage in *B. (R.)*, at pp. 368-69, pointing out that I have long supported the views expressed in it. Indeed, shortly after *Morgentaler* was decided, I stated in *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387, at p. 412, that I had "considerable sympathy" for the proposition that s. 7 includes within it a right to privacy. Moreover, the view that the right to liberty encompasses more than just physical freedom is, as I explained in *B. (R.)*, supported by the vast preponderance of American case law dealing with the subject; see, e.g., *Meyer v. Nebraska*, 262 U.S.

tée, elle ne va certainement pas jusqu'à protéger les appellants en l'espèce. L'article 7 ne permet simplement pas aux parents de passer outre au droit de l'enfant à la vie et à la sécurité de sa personne. [Souligné dans l'original; italiques ajoutés.]

Le juge Sopinka non plus n'a pas expressément écarté ma conception de la portée du droit à la liberté protégé à l'art. 7. Il a plutôt estimé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur ce point dans l'arrêt *B. (R.)* puisque, dans les faits, les principes de justice fondamentale n'avaient pas été enfreints.

Il convient de signaler que mon opinion concernant la portée du droit à la liberté trouve un appui considérable dans les motifs exposés par le juge Wilson dans l'arrêt *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30. Dans ce pourvoi, mon ancienne collègue a brièvement exprimé l'avis que le droit à la liberté garanti par l'art. 7 ne se limite pas à la liberté physique mais comprend également les notions fondamentales de dignité humaine, d'autonomie individuelle et de vie privée. Dans ses motifs, elle écrit effectivement, à la p. 166:

[U]n aspect du respect de la dignité humaine sur lequel la *Charte* est fondée est le droit de prendre des décisions personnelles fondamentales sans 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 c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177], est un terme susceptible d'une acceptation 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.

J'ai explicitement approuvé ce passage aux pp. 368 et 369 des motifs collectifs que j'ai rédigés dans l'arrêt *B. (R.)*, en soulignant que je souscrivais depuis longtemps à l'opinion qui y était exprimée. Dans l'arrêt *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387, rendu peu de temps après l'arrêt *Morgentaler*, j'ai même écrit, à la p. 412, que j'étais «enclin à admettre» la proposition voulant que l'art. 7 englobe le droit à la vie privée. En outre, comme je l'ai expliqué dans l'arrêt *B. (R.)*, la vaste majorité de la jurisprudence américaine sur le sujet appuie l'opinion selon laquelle le droit à la liberté ne s'en-

390 (1923); and *Pierce v. Society of Sisters*, 268 U.S. 510 (1925).

The foregoing discussion serves simply to reiterate my general view that the right to liberty enshrined in s. 7 of the *Charter* protects within its ambit the right to an irreducible sphere of personal autonomy wherein individuals may make inherently private choices free from state interference. I must emphasize here that, as the tenor of my comments in *B. (R.)* should indicate, I do not by any means regard this sphere of autonomy as being so wide as to encompass any and all decisions that individuals might make in conducting their affairs. Indeed, such a view would run contrary to the basic idea, expressed both at the outset of these reasons and in my reasons in *B. (R.)*, that individuals cannot, in any organized society, be guaranteed an unbridled freedom to do whatever they please. Moreover, I do not even consider that the sphere of autonomy includes within its scope every matter that might, however vaguely, be described as "private". Rather, as I see it, the autonomy protected by the s. 7 right to liberty encompasses only those matters that can properly be characterized as fundamentally or inherently personal such that, by their very nature, they implicate basic choices going to the core of what it means to enjoy individual dignity and independence. As I have already explained, I took the view in *B. (R.)* that parental decisions respecting the medical care provided to their children fall within this narrow class of inherently personal matters. In my view, choosing where to establish one's home is, likewise, a quintessentially private decision going to the very heart of personal or individual autonomy.

The soundness of this position can be appreciated most readily, I think, by reflecting upon some of the intensely personal considerations that often inform an individual's decision as to where to live. Some people choose to establish their home in a particular area because of its nearness to their place of work, while others might prefer a different

tend pas que de la liberté physique; voir, par exemple, *Meyer c. Nebraska*, 262 U.S. 390 (1923), et *Pierce c. Society of Sisters*, 268 U.S. 510 (1925).

L'analyse qui précède ne fait que répéter mon opinion générale selon laquelle la protection du droit à la liberté garanti par l'art. 7 de la *Charte* s'étend au droit à une sphère irréductible d'autonomie personnelle où les individus peuvent prendre des décisions intrinsèquement privées sans intervention de l'État. Comme les propos que j'ai tenus dans l'arrêt *B. (R.)* l'indiquent, je n'entends pas par là, je le précise, que cette sphère d'autonomie est vaste au point d'englober toute décision qu'un individu peut prendre dans la conduite de ses affaires. Une telle opinion, en effet, irait à l'encontre du principe fondamental que j'ai formulé au début des présents motifs et dans les motifs de l'arrêt *B. (R.)*, selon lequel nul ne peut, dans une société organisée, prétendre à la garantie de la liberté absolue d'agir comme il lui plaît. J'estime même que cette sphère d'autonomie ne protège pas tout ce qui peut, même vaguement, être qualifié de «privé». Je suis plutôt d'avis que l'autonomie protégée par le droit à la liberté garanti par l'art. 7 ne comprend que les sujets qui peuvent à juste titre être qualifiés de fondamentalement ou d'essentiellement personnels et qui impliquent, par leur nature même, des choix fondamentaux participant de l'essence même de ce que signifie la jouissance de la dignité et de l'indépendance individuelles. Comme je l'ai déjà mentionné, j'ai exprimé, dans l'arrêt *B. (R.)*, l'opinion voulant que les décisions des parents quant aux soins médicaux administrés à leurs enfants appartiennent à cette catégorie limitée de sujets fondamentalement personnels. À mon avis, le choix d'un lieu pour établir sa demeure est, de la même façon, une décision essentiellement privée qui tient de la nature même de l'autonomie personnelle.

À mon avis, c'est en examinant quelques-unes des considérations extrêmement personnelles qui déterminent souvent le choix du lieu où une personne décide de vivre que l'on perçoit le mieux le bien-fondé de cette position. Le choix d'un endroit particulier pour établir sa demeure peut dépendre, pour certains, de sa proximité du lieu de travail et,

neighbourhood because it is closer to the countryside, to the commercial district, to a particular religious institution with which they are affiliated, or to a medical centre whose services they require. Similarly, some people may, for reasons dearly important to them, value the historical significance or cultural make-up of a given locale, others again may want to ensure that they are physically proximate to family or to close friends, while others still might decide to reside in a particular place in order to minimize their cost of living, to care for an ailing relative or, as in the case at bar, to maintain a personal relationship. In my opinion, factors such as these vividly reflect the idea that choosing where to live is a fundamentally personal endeavour, implicating the very essence of what each individual values in ordering his or her private affairs; that is, the kinds of considerations I have mentioned here serve to highlight the inherently private character of deciding where to maintain one's home. In my view, the state ought not to be permitted to interfere in this private decision-making process, absent compelling reasons for doing so.

68 Moreover, not only is the choice of residence often informed by intimately personal considerations, but that choice may also have a determinative effect on the very quality of one's private life. The respondent put this point succinctly in her fac-tum:

[TRANSLATION] Residence determines the human and social environment in which an individual and his or her family evolve: the type of neighbourhood, the school the children attend, the living environment, services, etc. In this sense, therefore, residence affects the individual's entire life and development.

To my mind, the ability to determine the environment in which to live one's private life and, thereby, to make choices in respect of other highly individual matters (such as family life, education of children or care of loved ones) is inextricably bound up in the notion of personal autonomy I have been discussing. To put the point plainly, choosing where to live will be influenced in each individual case by the particular social and economic circumstances of the person making the

pour d'autres, de sa proximité de la campagne, d'un secteur commercial, d'une institution religieuse qu'ils fréquentent ou d'un centre médical où ils sont traités. De la même façon, des personnes pourront choisir, pour des raisons qui leur tiennent à cœur, de vivre à un endroit parce qu'elles attachent du prix à sa valeur historique ou à ses caractéristiques culturelles; d'aucuns, encore, voudront habiter à proximité de membres de leur famille ou d'amis proches, alors que d'autres pourront fixer leur choix afin de réduire leurs dépenses, de prendre soin de parents malades ou, comme en l'espèce, de poursuivre une relation personnelle. De tels facteurs montrent bien, à mon avis, que le choix du lieu où l'on veut vivre est un acte fondamentalement personnel qui fait intervenir l'essence même des valeurs individuelles régissant l'organisation des affaires privées de chacun. Autrement dit, le type de considérations que je viens de mentionner met en évidence la nature essentiellement privée du choix d'un lieu pour établir sa demeure. À mon avis, 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.

En outre, non seulement le choix du lieu de résidence repose-t-il souvent sur des considérations intimement personnelles, mais il peut également avoir un effet déterminant sur la qualité même de la vie privée. Le mémoire de l'intimée aborde brièvement ce point:

C'est la résidence qui détermine l'environnement humain et social dans lequel l'individu et sa famille évoluent: nature du voisinage, école fréquentée par les enfants, cadre de vie, services et environnement, etc. La résidence conditionne donc, à cet égard, toute la vie de l'individu ainsi que son évolution.

Je considère que la possibilité de déterminer son cadre de vie et, par conséquent, de faire des choix en rapport avec d'autres questions très personnelles (touchant notamment la vie de famille, l'éducation des enfants et les soins apportés à des êtres chers) est inextricablement liée à la notion d'autonomie personnelle que je viens d'évoquer. Pour dire les choses simplement, le choix du lieu où l'on veut vivre dépend, pour chacun, de sa situation sociale et économique particulière mais,

choice and, even more significantly, by his or her aspirations, concerns, values and priorities. Based on all these considerations, then, I conclude that choosing where to establish one's home falls within that narrow class of decisions deserving of constitutional protection.

Support for this view is found in the fact that the right to choose where to establish one's home is afforded explicit protection in the *International Covenant on Civil and Political Rights*, Can. T.S. 1976 No. 47, to which Canada became a party in 1976. As the respondent informed us, Article 12(1) of that convention reads as follows:

#### ARTICLE 12

1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.

While subsection (3) of that provision provides that the right at issue can be limited by states for certain stipulated reasons, the fact remains that the right to choose where to reside is itself enshrined as one of the Covenant's fundamental guarantees. Given this Court's previous recognition of the persuasive value of international covenants in defining the scope of the rights guaranteed by the *Charter* (see, e.g., *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, at p. 348, *per* Dickson C.J. (dissenting), cited with approval in *Slaight, supra*, at pp. 1056-57), I regard Article 12 as strengthening my conclusion that the right to decide where to establish one's home forms part of the irreducible sphere of personal autonomy protected by the liberty guarantee in s. 7.

Having made clear why I find the right asserted by the respondent is indeed comprised within the right to liberty, all that remains to be considered as regards s. 7 of the Canadian *Charter* is whether the deprivation of the respondent's right to choose where to live — through the imposition of the residence requirement — conforms to the principles of fundamental justice. I will examine this issue in detail in the next section of these reasons. Before doing so, however, I should state that I do regard the imposition of the residence requirement as a

encore plus, de ses aspirations, préoccupations, valeurs et priorités. Compte tenu de toutes ces considérations, je conclus donc que le choix d'un lieu pour établir sa demeure appartient à la catégorie limitée des décisions méritant une protection constitutionnelle.

Le fait que le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, R.T. Can. 1976 no 47, auquel le Canada a adhéré en 1976, protège expressément le droit de choisir un lieu pour établir sa demeure étaye cette opinion. Le paragraphe 12(1) de ce pacte, qu'a invoqué l'intimée, est ainsi libellé:<sup>69</sup>

#### 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.

Bien que le paragraphe (3) de cette disposition prévoie que les États peuvent restreindre ce droit pour les raisons y précisées, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un droit consacré dans le pacte comme garantie fondamentale. Comme notre Cour a reconnu la valeur de persuasion des pactes internationaux dans la définition de la portée des droits garantis par la *Charte* (voir, par exemple, *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, à la p. 348, le juge en chef Dickson (dissident), cité avec approbation dans l'arrêt *Slaight*, précité, aux pp. 1056 et 1057), je considère que l'article 12 renforce ma conclusion voulant que le droit de décider où établir sa demeure fasse partie de la sphère irréductible d'autonomie personnelle protégée par la garantie de liberté énoncée à l'art. 7.

Les motifs à l'appui de ma conclusion selon laquelle le droit revendiqué par l'intimée constitue effectivement une composante du droit à la liberté ayant été exposés, il ne reste qu'à examiner, relativement à l'art. 7 de la *Charte* canadienne, si l'atteinte au droit de l'intimée de choisir le lieu où elle veut vivre — par l'imposition de l'obligation de résidence — est conforme aux principes de justice fondamentale. J'analyserai cette question en détail dans la prochaine partie des présents motifs, mais avant, il me faut préciser que je considère cette

"deprivation", in the sense required by s. 7, despite an argument to the contrary raised by the appellant. While it did not frame its submission in precisely this manner, the appellant essentially contended that even if a right to choose where to establish one's home existed under s. 7, there could be no "deprivation" on the facts of this case because the respondent waived that right when she signed the residence declaration. Put another way, the imposition of the residence requirement did not, in the appellant's view, "deprive" the respondent of her right to decide where to live because she chose to sign the residence declaration and, thereby, renounced any right of that nature that she might otherwise have enjoyed.

71 If it could be sustained on the facts, the appellant's argument would raise the issue of whether it is even possible to waive a constitutional right to choose where to live, as an aspect of the right to liberty. Waiver of certain constitutional rights has, of course been recognized by this Court in other contexts; see, e.g., *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863, and *R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588, both dealing with s. 11(b); and *R. v. Richard*, [1996] 3 S.C.R. 525, dealing with s. 11(d). I do not consider it necessary to deal with that issue here, however, since even assuming that one can legitimately waive the right to choose where to live, I am of the view that a waiver argument cannot be upheld on the facts of this case.

72 Indeed, I find the appellant's contentions in respect of waiver to be entirely unpersuasive, inasmuch as they fail to recognize that the respondent had no alternative but to accept the residence requirement if she wanted to assume permanent employment with the municipality. By its very nature, waiver or renunciation of any right must be freely expressed if it is to be effective. Here, however, the appellant simply presented the respondent with two possible options — she could either relinquish her post entirely (or continue only in a temporary capacity), or she could assume a permanent

obligation comme une «atteinte», au sens requis par l'art. 7, bien que l'appelante ait prétendu le contraire. Quoique cette dernière n'ait pas formulé ses arguments précisément en ces termes, elle a essentiellement soutenu que même si l'art. 7 protège le droit de choisir un lieu pour établir sa demeure, les faits en cause ne constituent pas une «atteinte» parce que l'intimée a renoncé à ce droit lorsqu'elle a signé la déclaration de résidence. Autrement dit, l'appelante fait valoir que l'imposition de l'obligation de résidence n'a pas «porté atteinte» au droit de l'intimée de décider où elle veut vivre parce que cette dernière a choisi de signer la déclaration de résidence et a, de ce fait, renoncé à tout droit de cette nature auquel elle aurait autrement pu prétendre.

Si les faits étaient cette assertion, l'argument de l'appelante soulèverait la question de savoir s'il est même possible de renoncer au droit constitutionnel de choisir le lieu où l'on veut vivre en tant qu'élément du droit à la liberté. Notre Cour a certes reconnu, dans d'autres contextes, qu'il était possible de renoncer à certains droits constitutionnels; voir, par exemple, les arrêts *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, et *R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S. 588, traitant tous deux de l'al. 11b), ainsi que l'arrêt *R. c. Richard*, [1996] 3 R.C.S. 525, portant sur l'al. 11d). Je ne crois pas, toutefois, qu'il soit nécessaire en l'espèce d'examiner cette question car j'estime que, même en supposant qu'il soit légitimement possible de renoncer au droit de choisir le lieu où l'on veut vivre, les faits en cause n'autorisent pas à conclure qu'il y a eu renonciation en l'espèce.

En effet, les prétentions de l'appelante au sujet de la renonciation sont loin d'être convaincantes car elles ne tiennent pas compte du fait que l'intimée n'avait pas d'autre choix que de se plier à l'obligation de résidence si elle voulait obtenir son statut d'employée permanente de la municipalité. Il est de la nature de la renonciation qu'elle soit exprimée librement pour être valable. En l'espèce, toutefois, l'appelante a soumis l'alternative suivante à l'intimée: elle pouvait quitter son poste (ou continuer à occuper un emploi temporaire) ou elle pouvait accéder à la permanence en s'engageant à

position as long as she undertook to maintain her home in Longueuil for the duration of her employment. The difficulty presented by this situation was eloquently expressed by T. A. Hampton in his article entitled "An Intermediate Standard for Equal Protection Review of Municipal Residence Requirements" (1982), 43 *Ohio St. L.J.* 195, at pp. 210-11:

What most likely lies at the heart of an employee's complaint is the imposition of an unfair choice: a municipal employee must decide whether he values more highly his job or his home. If he chooses to protect his job, he loses the right to continue residing not only in a particular house, but in a preferred neighborhood as well — often among friends and family, and close to a church, schools, and associations in whose affairs he is involved. If he chooses instead to protect his choice of community, he must forego an opportunity to seek or maintain preferred employment.

While these comments were made in the context of a discussion dealing with rights protected under the United States Constitution, I am of the view that they are equally apposite here. Stated simply, the respondent in this case had no opportunity to negotiate the mandatory residence stipulation and, consequently, she cannot in any meaningful sense be taken to have freely given up her right to choose where to live. In civilian parlance, her acquiescence in signing the residence declaration was (as Baudouin J.A. found in the course of his public order analysis) tantamount to accepting a contract of adhesion and, as such, it cannot properly be understood to constitute waiver.

As a subsidiary argument, the appellant contended that even if the respondent did not waive her right by signing the residence declaration in the first place, she waived it later on by failing to move back to Longueuil when given the option of doing so by a representative of the appellant. This argument, like the one just discussed, cannot succeed. Indeed, to accept it would be to find that the respondent's explicit attempt to assert her right to choose where to live by refusing to conform with the terms of the residence requirement amounted somehow to a renunciation of that right. It would,

maintenir sa résidence à Longueuil pendant la durée de son emploi. Dans un article intitulé «An Intermediate Standard for Equal Protection Review of Municipal Residence Requirements» (1982), 43 *Ohio St. L.J.* 195, aux pp. 210 et 211, T. A. Hampton décrit bien le dilemme que pose une telle situation:

[TRADUCTION] C'est probablement l'imposition d'un choix inéquitable qui forme le nœud du grief d'un employé: le fonctionnaire municipal doit déterminer s'il attache plus de prix à son travail ou à son foyer. S'il choisit de protéger son emploi, il perd non seulement le droit de continuer à habiter dans un logement particulier, mais celui de résider dans l'environnement de son choix — souvent dans le voisinage d'amis ou de membres de sa famille, ou près d'une église, d'écoles ou d'associations aux activités desquelles il participe. S'il opte plutôt pour son milieu de vie, il doit renoncer à la possibilité de postuler ou de conserver un emploi désiré.

Bien que l'auteur de ces lignes ait analysé les droits protégés par la Constitution des États-Unis, je suis d'avis que son commentaire est également pertinent en l'espèce. Tout simplement, l'intimée n'a pas eu la possibilité de négocier la clause obligatoire de résidence et, par conséquent, on ne peut à toutes fins utiles considérer qu'elle a renoncé librement à son droit de choisir le lieu où elle veut vivre. Pour parler en civiliste, l'acquiescement exprimé par la signature de la déclaration de résidence équivaut pratiquement à l'acceptation d'un contrat d'adhésion (comme le juge Baudouin l'a conclu dans son analyse de la question de l'ordre public), et ne peut ainsi être valablement interprété comme une renonciation.

L'appelante soutient subsidiairement que, même si l'intimée n'a pas renoncé à son droit en signant la déclaration de résidence, elle l'a fait plus tard en ne redéménageant pas à Longueuil lorsqu'un représentant de la municipalité lui a présenté cette option. Cet argument, comme le précédent, ne peut être retenu. De fait, il faudrait, pour le recevoir, conclure que la tentative explicite de l'intimée pour affirmer son droit de choisir le lieu où elle veut vivre en refusant de se conformer à l'obligation de résidence serait en quelque sorte assimilable à une renonciation à ce droit. Autrement dit, ce

in other words, be to turn the facts of this case on their head. Having set out my reasons for rejecting the appellant's waiver arguments, then, I turn now to an examination of the final issue raised by the respondent's s. 7 claim.

(c) *The Principles of Fundamental Justice*

<sup>74</sup> The text of s. 7 provides that a deprivation by the state of an individual's right to life, liberty or security of the person will not violate the Canadian *Charter* unless it contravenes the "principles of fundamental justice". Over the years since the *Charter*'s inception, this Court has repeatedly been called upon to interpret that phrase, so as to determine in particular cases whether a *Charter* violation has, in fact, occurred. In the early days of *Charter* adjudication, questions arose as to whether the principles of fundamental justice included within their ambit a substantive element, in addition to the guarantees of natural justice or procedural fairness. That issue was conclusively settled by this Court in the *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, where all members of the panel seized of the case agreed that the principles of fundamental justice are not limited merely to rules of procedure but include as well a substantive component. This has meant that if deprivations of the rights to life, liberty and security of the person are to survive *Charter* scrutiny, they must be "fundamentally just" not only in terms of the process by which they are carried out but also in terms of the ends they seek to achieve, as measured against basic tenets of both our judicial system and our legal system more generally; see *Re B.C. Motor Vehicle Act*, at p. 512; *Beare, supra*; and *Lyons, supra*.

<sup>75</sup> The cases since *Re B.C. Motor Vehicle Act* have made clear that, particularly in light of the possibility of substantive review, the meaning of fundamental justice must depend in a given case on both the nature of the s. 7 right asserted and the character of the alleged violation; see *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869, at p. 884. In taking this contextual approach, this Court has often considered it appropriate to elucidate a specific principle or set of

serait dénaturer complètement les faits en cause. Les arguments invoqués par l'appelante à l'appui de la thèse de la renonciation étant rejetés pour les motifs que je viens d'exposer, j'aborde maintenant l'examen de la dernière question soulevée par l'argument fondé sur l'art. 7 qu'avance l'intimée.

c) *Les principes de justice fondamentale*

Aux termes de l'art. 7, une atteinte au droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne par l'État ne contrevient à la *Charte* canadienne que s'il y a manquement aux «principes de justice fondamentale». Au cours des années qui ont suivi l'adoption de la *Charte*, notre Cour a maintes fois été appelée à interpréter cette expression afin de déterminer si, dans des cas donnés, il y avait effectivement eu contravention à la *Charte*. Au début, se posait la question de savoir si les principes de justice fondamentale comportaient un élément matériel en plus des garanties prévues par les principes de justice naturelle ou d'équité procédurale. Notre Cour a tranché cette question dans l'arrêt *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; tous les juges de la formation saisie du pourvoi ont convenu que les principes de justice fondamentale ne se limitaient pas aux règles procédurales mais comprenaient également un élément matériel. Cela signifiait que les atteintes au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, pour résister à un examen fondé sur la *Charte*, doivent être «fondamentalement justes» non seulement sur le plan procédural mais également quant aux buts visés en conformité avec les préceptes fondamentaux de notre processus judiciaire et de notre système juridique en général; voir *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, à la p. 512; *Beare et Lyons, précités*.

Les arrêts qui ont suivi le *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.* ont établi clairement que, compte tenu, en particulier, de la possibilité d'un examen au fond, le sens de l'expression justice fondamentale, dans un pourvoi donné, dépend à la fois de la nature du droit revendiqué en vertu de l'art. 7 et de celle de la prétendue violation; voir *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869, à la p. 884. Notre Cour a souvent jugé approprié, dans le cadre de

principles governing the particular matter before it. Thus, in *Lyons, supra*, the accused challenged certain provisions authorizing the imposition of an indeterminate sentence on individuals designated as dangerous offenders, on the basis that they infringed the liberty guarantee in s. 7. Writing for the majority, I explained (at p. 327) that determining whether the provisions at issue infringed s. 7 in a manner that contravened the principles of fundamental justice necessitated an inquiry into "the basic principles of penal policy that have animated legislative and judicial practice in Canada and other common law jurisdictions". Similarly, in *Beare, supra*, we considered whether mandatory fingerprinting of persons who have been accused of a crime, but not yet convicted, violated the s. 7 liberty interest. Writing this time on behalf of a unanimous Court, I found (at pp. 402-3) that the principles of fundamental justice pertinent to that context included "the applicable principles and policies that have animated legislative and judicial practice in the field" of crime prevention and law enforcement.

But just as this Court has relied on specific principles or policies to guide its analysis in particular cases, it has also acknowledged that looking to "the principles of fundamental justice" often involves the more general endeavour of balancing the constitutional right of the individual claimant against the countervailing interests of the state. In other words, deciding whether the principles of fundamental justice have been respected in a particular case has been understood not only as requiring that the infringement at issue be evaluated in light of a specific principle pertinent to the case, but also as permitting a broader inquiry into whether the right to life, liberty or security of the person asserted by the individual can, in the circumstances, justifiably be violated given the interests or purposes sought to be advanced in doing so. To my mind, performing this balancing test in considering the fundamental justice aspect of s. 7 is

cette démarche contextuelle, de définir le principe ou l'ensemble de principes régissant le pourvoi particulier dont elle était saisie. Ainsi, dans *Lyons*, précité, l'accusé contestait certaines dispositions autorisant l'application d'une peine de détention pour une période indéterminée à des contrevenants déclarés délinquants dangereux et prétendait qu'elles portaient atteinte au droit à la liberté garanti par l'art. 7. Rendant jugement au nom des juges majoritaires, j'ai expliqué, à la p. 327, que pour déterminer si les dispositions en litige portaient atteinte à l'art. 7 de façon non conforme aux principes de justice fondamentale, il fallait examiner «[l]es préceptes fondamentaux de la politique en matière pénale qui animent la pratique législative et judiciaire au Canada et dans d'autres ressorts de *common law*». De la même façon, dans l'arrêt *Beare*, précité, notre Cour a examiné si la prise obligatoire des empreintes digitales des personnes accusées d'un crime mais non encore condamnées portait atteinte au droit à la liberté reconnu à l'art. 7. Rédigeant les motifs, unanimes cette fois, de la Cour, j'ai conclu (à la p. 403) que les principes de justice fondamentale applicables dans ce contexte comprenaient les «principes [...] et [l]es politiques qui ont animé la pratique législative et judiciaire dans le domaine» de la prévention du crime et de l'application de la loi.

Toutefois, tout comme notre Cour a appuyé sur des principes et des politiques déterminés les analyses effectuées dans des cas donnés, elle a aussi reconnu que l'examen «[d]es principes de justice fondamentale» comporte souvent une opération plus générale de pondération des droits constitutionnels individuels et des intérêts opposés de l'État. En d'autres termes, il est apparu que la détermination de la question de savoir si, dans un cas particulier, les principes de justice fondamentale avaient été respectés non seulement requérait d'évaluer l'atteinte en cause en fonction des principes particuliers applicables à l'espèce mais permettait également de se demander, plus généralement, s'il était possible dans les circonstances de porter atteinte de façon justifiable au droit particulier à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne revendiqué en l'espèce, compte tenu des intérêts ou des buts visés par l'atteinte. Je consi-

both eminently sensible and perfectly consistent with the aim and import of that provision, since the notion that individual rights may, in some circumstances, be subordinated to substantial and compelling collective interests is itself a basic tenet of our legal system lying at or very near the core of our most deeply rooted juridical convictions. We need look no further than the *Charter* itself to be satisfied of this. Expressed in the language of s. 7, the notion of balancing individual rights against collective interests itself reflects what may rightfully be termed a "principle of fundamental justice" which, if respected, can serve as the basis for justifying the state's infringement of an otherwise sacrosanct constitutional right.

77

That the balancing test to which I refer has gained acceptance as an aspect of the s. 7 inquiry into fundamental justice is, I think, apparent from a number of decisions of this Court. In *Beare, supra*, at p. 404, for example, the Court weighed the liberty interest of the individual accused against such state interests as the need "to arm the police with adequate and reasonable powers for the investigation of crime", and determined unanimously that the practice of fingerprinting persons who had been accused but not yet convicted of an offence did not violate the principles of fundamental justice. In *Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519, Sopinka J. (writing for the majority) had this to say, at pp. 592-93:

I cannot subscribe to the opinion . . . that the state interest is an inappropriate consideration in recognizing the principles of fundamental justice in this case. This Court has affirmed that in arriving at these principles, a balancing of the interest of the state and the individual is required. [Emphasis added.]

Similarly, in *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Practices Commission)*, [1990] 1 R.C.S. 425, ma col-

dère que l'application de ce critère d'évaluation dans l'examen de l'aspect de l'art. 7 relatif à la justice fondamentale est tout à fait sensé et parfaitement compatible avec l'objet et la portée de cette disposition, car l'idée que les droits individuels puissent, dans certaines circonstances, être subordonnés à des intérêts collectifs réels et impérieux constitue elle-même un précepte fondamental de notre système juridique autour duquel s'articulent nos convictions juridiques les plus profondes. Il n'est que de consulter la *Charte* elle-même pour s'en persuader. Sous la forme qu'elle prend à l'art. 7, la notion de pondération des droits individuels et des intérêts collectifs elle-même exprime ce qu'on peut à bon droit qualifier de «principe de justice fondamentale» qui, s'il est respecté, peut former la base de la justification d'une atteinte de l'État à un droit constitutionnel qui serait, autrement, intouchable.

Plusieurs décisions de notre Cour indiquent, je crois, que le critère d'évaluation dont je fais état recueille l'adhésion comme élément de l'examen portant sur la justice fondamentale requis par l'art. 7. Par exemple, dans *Beare*, précité, la Cour a souposé le droit à la liberté de l'accusé, d'une part, et l'intérêt de l'État, d'autre part, à «doter la force policière de moyens adéquats et raisonnables d'investigation du crime», à la p. 404, et elle a statué, à l'unanimité, que la pratique consistant à soumettre à la prise d'empreintes digitales les accusés qui n'ont pas encore été condamnés ne contrevainait pas aux principes de justice fondamentale. Dans l'arrêt *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519, le juge Sopinka (s'exprimant au nom des juges majoritaires) a tenu les propos suivants, aux pp. 592 et 593:

Je ne peux souscrire à l'opinion [...] selon laquelle il n'y a pas lieu de considérer l'intérêt de l'État pour identifier les principes de justice fondamentale dans le présent pourvoi. Notre Cour a affirmé que, pour établir ces principes, il est nécessaire de pondérer les intérêts de l'État et ceux de l'individu. [Je souligne.]

De la même façon, dans l'arrêt *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, ma col-

*tive Trade Practices Commission*), [1990] 1 S.C.R. 425, L'Heureux-Dubé J. stated, at pp. 579 and 583:

[T]he *Charter* has not rendered obsolete society's interest in the enforcement of its laws. . . . This is especially true of s. 7, where the collective interest in law enforcement finds expression in the principles of fundamental justice, and must be balanced against the deprivation of individual rights to life, liberty and security of the person, as these rights have come to be recognized in our judicial system.

Fundamental justice in our Canadian legal tradition . . . is primarily designed to ensure that a fair balance be struck between the interests of society and those of its citizens. [Emphasis added.]

I echoed this sentiment in my own reasons in that case, finding, at p. 539, that "the interests of the individual and those of the state, both . . . play a part in assessing whether a particular law violates the principles of fundamental justice", and, at p. 541, that "the community's interest is one of the factors that must be taken into account in defining the content of the principles of fundamental justice". While both L'Heureux-Dubé J. and I wrote only for ourselves in *Thomson Newspapers*, we each concurred in the majority's disposition, and our views on this matter were not explicitly questioned by our colleagues. Moreover, the same view of fundamental justice has implicitly — and sometimes explicitly — underpinned a number of other decisions of this Court; see, e.g., *R. v. Jones*, [1986] 2 S.C.R. 284; *Lyons, supra*; *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711; *Cunningham v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 143, at pp. 151-52; and *B. (R.), supra*; see also T. J. Singleton, "The Principles of Fundamental Justice, Societal Interests and Section 1 of the Charter" (1995), 74 *Can. Bar Rev.* 446, which, although questioning the balancing test, provides a useful summary of the pertinent case law.

From the foregoing discussion, it is clear that deciding whether the infringement of a s. 7 right is

lègue le juge l'Heureux-Dubé a écrit, aux pp. 579 et 583:

[L]a *Charte* n'a pas aboli l'intérêt qu'a la société à ce que ses lois soient appliquées . . . Cela est particulièrement vrai dans le cas de l'art. 7, où l'intérêt de la collectivité à ce que les lois soient appliquées trouve son expression dans les principes de justice fondamentale et doit être souposé au regard de la privation des droits des individus à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne, tel que ces droits sont reconnus dans notre système judiciaire.

Dans la tradition juridique canadienne . . . , la justice fondamentale vise premièrement à établir un juste équilibre entre les intérêts de la société et ceux des citoyens. [Je souligne.]

J'ai fait écho à cette perception dans mes propres motifs, concluant, à la p. 539, que «les intérêts du particulier et ceux de l'État . . . , dans les deux cas, jouent un rôle dans la question de savoir si une loi particulière viole les principes de justice fondamentale» et, à la p. 541, que «l'intérêt de la collectivité est un des facteurs qui doivent être considérés pour déterminer la teneur des principes de justice fondamentale». Bien que le juge L'Heureux-Dubé et moi-même n'exprimions que notre propre opinion dans l'arrêt *Thomson Newspapers*, nous avons tous deux souscrit à la décision des juges majoritaires, et aucun de nos collègues n'a explicitement remis nos vues en question. De plus, cette même perception de la justice fondamentale a implicitement — et parfois explicitement — sous-tendu d'autres décisions de notre Cour; voir, par exemple, *R. c. Jones*, [1986] 2 R.C.S. 284; *Lyons*, précité; *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; *Cunningham c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 143, aux pp. 151 et 152, et *B. (R.)*, précité. Voir également: T. J. Singleton, «The Principles of Fundamental Justice, Societal Interests and Section 1 of the Charter» (1995), 74 *R. du B. can.* 446, qui même s'il remet en question le critère d'évaluation, dresse un résumé utile de la jurisprudence pertinente.

Il ressort clairement de l'analyse qui précède que, pour déterminer si l'atteinte à un droit garanti

fundamental just may, in certain cases, require that the right at issue be weighed against the interests pursued by the state in causing that infringement. This balancing process will necessarily be contextual, insofar as the particular right asserted, the extent of its infringement, and the state interests implicated in each particular case will depend largely on the facts. As discussed earlier, the right infringed in this case is that of the respondent to choose where to establish and maintain her home, a right which I found enures to her as an aspect of that narrow sphere of personal autonomy protected by the liberty guarantee. For its part, the appellant pointed to three "public interests" that in its view, justified the imposition of the residence requirement. I propose to deal with each of them in turn.

79 Before doing so, however, it is important to highlight two salient features of the particular residence requirement at issue here. First, the municipal resolutions adopted by the appellant provide that a declaration of the kind signed by the respondent must be signed by all permanent employees of the municipality who were hired after the date the resolution was adopted, regardless of their status or function. Secondly, the residence requirement does not stipulate simply that permanent employees must reside in Longueuil when they are hired, or for a certain period before they are hired. Rather, it provides that they must maintain their residence in Longueuil for the duration of their employment, on pain of termination. In my view, these features must be borne in mind in determining whether the particular residence requirement at issue contravenes fundamental justice.

80 I turn now to examine the "public interests" relied upon by the appellant as justifications for the residence requirement. The first focused on the idea that residents who lived within the territorial limits of the municipality would be better acquainted with the city, more in touch with the community's needs and desires and, therefore, better able to serve the community through their employment. This argument amounted essentially

par l'art. 7 est conforme à la justice fondamentale, il faut, dans certains cas, soupeser d'une part le droit en cause et d'autre part les objectifs poursuivis par l'État en portant atteinte à ce droit. Le processus de pondération sera nécessairement contextuel puisque, chaque fois, le droit particulier qui est revendiqué, la portée de l'atteinte et les intérêts de l'État en jeu dépendront largement des faits. Comme il en a déjà été question, le droit enfreint en l'espèce est le droit de choisir un lieu pour établir et maintenir sa demeure. J'ai conclu que l'intimité peut revendiquer ce droit en tant que composante de la sphère limitée d'autonomie personnelle protégée par la garantie de liberté. L'appelante, quant à elle, invoque trois motifs d'"intérêt public" pour justifier l'imposition de l'obligation de résidence. Je me propose d'examiner chacun d'eux.

Mais avant, j'estime toutefois important de signaler deux caractéristiques notables de l'obligation de résidence visée en l'espèce. Premièrement, les résolutions prises par la municipalité appelante prévoient que tous les employés permanents embauchés après la date de la résolution, quels que soient leur statut ou leur fonction, doivent signer une déclaration analogue à celle que l'intimité a signée. Deuxièmement, l'obligation de résidence n'énonce pas seulement que les employés permanents doivent résider à Longueuil au moment de leur embauche, ou pendant une certaine période précédant leur embauche. Elle prescrit qu'ils doivent maintenir leur résidence à Longueuil pendant toute la durée de leur emploi, sous peine de renvoi. Il importe, selon moi, de ne pas perdre ces caractéristiques de vue pour déterminer si la présente obligation de résidence contrevient aux principes de justice fondamentale.

Voyons maintenant les motifs d'"intérêt public" invoqués par l'appelante pour justifier l'obligation de résidence. Le premier repose sur l'idée que ceux qui vivent dans les limites territoriales de la municipalité connaissent mieux la ville, sont plus au fait des besoins et des désirs de la collectivité et seront donc mieux en mesure de la servir comme employés. Cet argument revient essentiellement à dire que c'est en obligeant ses employés à vivre

to the claim that, by compelling its employees to live in the municipality, the appellant could ensure to the best of its ability that the residents of Longueuil were provided with a high quality of local services. While this is doubtless a laudable goal, I cannot accept that it justifies invading the personal autonomy of individual employees by depriving them of their constitutional right to choose where they wish to have their homes; that is, I am not convinced that the appellant's interest in providing the best services possible warrants so significant an intrusion into its employees' private life. Moreover, even assuming that this aim were sufficiently compelling to warrant infringing the respondent's rights, it nevertheless suffers from two further difficulties.

First, it is by no means clear that requiring employees to maintain their homes within the municipality's territorial limits will necessarily have the effect of instilling in them the sense of pride and commitment to their city suggested by the appellant. It is, after all, perfectly conceivable that employees living outside the municipality might have just as strong a sense of loyalty to their employer and to the citizens they serve as those who reside within the city limits. Likewise, there is no guarantee that those residing within the municipality will take as active an interest in their surroundings as the appellant would have us believe. This seems particularly likely of those employees who, against their wishes, would be compelled by the residence requirement to live within the municipal limits in order to keep their jobs.

Secondly, it appears to me that the goal of providing a high standard of municipal services could easily be pursued through means less drastic than demanding that all permanent employees arrange one of the most fundamental aspects of their private lives in conformity with the municipality's wishes. In other words, the desire to provide the best possible local services does not necessitate constraining an employee's inherently personal choice as to where he or she wishes to live. I would conclude on this basis that the first "public interest" relied upon by the appellant does not jus-

dans la municipalité que l'appelante peut le mieux assurer des services locaux de haute qualité aux résidents de Longueuil. Bien qu'il s'agisse indéniablement d'un objectif louable, je ne puis convenir qu'il justifie d'empêter sur l'autonomie personnelle des employés en les privant du droit constitutionnel de choisir le lieu où ils souhaitent établir leur demeure. Autrement dit, je ne suis pas convaincu que l'intérêt de la municipalité à fournir les meilleurs services possible justifie une intrusion aussi importante dans la vie privée de ses employés. À supposer même, en outre, que cet objet soit suffisamment impérieux pour permettre une atteinte aux droits de l'intimité, il n'en soulève pas moins deux autres difficultés.

81

Premièrement, il n'est aucunement certain que l'exigence faite aux employés de demeurer dans la municipalité leur instillera nécessairement à son égard la fierté et le dévouement évoqués par l'appelante. On peut très bien concevoir, après tout, que des employés vivant hors de la municipalité manifestent à leur employeur et aux citoyens qu'ils servent une loyauté aussi solide que les employés habitant la ville. De la même façon, rien ne garantit que les résidents de la municipalité portent à leur milieu un intérêt aussi fervent que l'appelante voudrait nous le faire croire. Cela semble particulièrement vraisemblable des employés que l'obligation de résidence contraindrait, contre leur volonté, à vivre sur le territoire municipal pour conserver leur emploi.

82

Deuxièmement, il me semble facilement possible de poursuivre l'objectif de la fourniture de services de haute qualité par des moyens moins draconiens que l'exigence faite à tous les employés permanents de prendre, relativement à l'un des aspects les plus fondamentaux de leur vie privée, des dispositions conformes aux souhaits de la municipalité. En d'autres termes, le désir de fournir les meilleurs services locaux possible ne requiert pas que soit entravé le choix intrinsèquement personnel d'un employé quant au lieu où il souhaite vivre. Je conclus donc que le premier

tify the imposition on the respondent of the residence requirement at issue.

83 The second "public interest" invoked by the appellant concerns the various economic benefits that might enure to the municipality from having its employees live within its territory. Essentially, the appellant contended both (a) that the economy of Longueuil would be supported by a steady stream of income from resident employees; and (b) that municipal revenues themselves would be bolstered through taxation of those employees. While there was some disagreement in the oral hearing as to whether the taxation aspect of this claim was properly raised before this Court, I do not consider it necessary to pronounce on that issue. Even assuming this rationale can appropriately be considered, the appellant's position suffers from the same difficulties as those raised by the first justification it invoked. Stated simply, I cannot see how the fact that the City of Longueuil might benefit fiscally or economically from having its permanent employees live within its territory can provide a sufficiently compelling basis upon which to override the respondent's right to decide where she wishes to live — the mere possibility of stimulating local business or of augmenting the funds in the municipal purse does not, in my view, provide an adequate reason for overriding the constitutional guarantee at issue. I find, therefore, that this second "public interest" is insufficient to vindicate the appellant's position.

84 The final "public interest" relied upon by the appellant merits a somewhat fuller discussion. Unlike the first two justifications it invoked, this one concerns not only the benefits that may enure to the municipality from imposing the residence requirement, but also the particular type of work performed by the employees upon whom it is imposed. Specifically, the appellant contended that residence requirements are justified whenever the functions performed by the employees subject to them are themselves of public importance and, as regards the case at bar, it argued that the services performed by the respondent in her capacity as a police radio operator were sufficiently important as

motif d'«intérêt public» invoqué par l'appelante ne justifie pas l'obligation de résidence imposée en l'espèce.

Le deuxième motif d'«intérêt public» avancé par l'appelante est lié aux différents avantages économiques que peut procurer à la municipalité le fait que ses employés habitent dans les limites de son territoire. Essentiellement, l'appelante a plaidé que le flux constant de revenus provenant des employés résidents soutient l'économie de Longueuil et que les taxes acquittées par ces employés augmentent les revenus municipaux eux-mêmes. Un débat s'est engagé, à l'audience, sur la question de savoir si notre Cour était régulièrement saisie de la question de la taxation, mais je n'estime pas nécessaire de le trancher, car à supposer même que cette justification puisse validement être examinée, elle soulève les mêmes difficultés que la première. Simplement, je ne vois pas comment les avantages fiscaux ou économiques que peut procurer à la ville de Longueuil le fait que ses employés permanents résident sur son territoire peuvent constituer un motif suffisamment impérieux pour l'emporter sur le droit de l'intimée de décider où elle souhaite vivre; la simple possibilité de stimuler l'économie locale ou d'accroître le trésor municipal ne justifie pas, selon moi, une atteinte à la garantie constitutionnelle en cause. Je conclus, par conséquent, que ce second motif d'«intérêt public» ne suffit pas à fonder la position de l'appelante.

Le dernier motif d'«intérêt public» invoqué par l'appelante mérite un examen un peu plus approfondi. Contrairement aux deux autres motifs, celui-ci ne concerne pas seulement les avantages que l'obligation de résidence peut procurer à la municipalité, mais également le type particulier de travail accompli par les employés qui y sont assujettis. L'appelante prétend précisément que l'obligation de résidence se justifie lorsque les employés auxquels elle est imposée exécutent des fonctions qui sont elles-mêmes d'importance publique et, relativement à la présente espèce, elle soutient que les services fournis par l'intimée comme préposée aux télécommunications pour la police étaient suffi-

to justify requiring her to reside in Longueuil for as long as she held that post.

In contrast to the views I have taken with respect to the other justifications relied on by the appellant, I have some sympathy for the general proposition underlying this one. Indeed, it seems to me that, in certain circumstances, a municipality (or, for that matter, another government actor) might well be justified in imposing a residence requirement on employees occupying certain essential positions. For example, it may be that a residence requirement imposed on emergency workers such as police officers, firefighters or ambulance personnel would conform to the principles of fundamental justice inasmuch as the public interest in ensuring that such persons are readily available in times of urgent need is plainly apparent. While considerations such as "distance from the workplace" or "time needed to get to work" may, in some cases, constitute more cogent criteria upon which to structure such a requirement than "city limits", the basic idea of imposing a residence requirement seems, at least *prima facie*, to be justifiable in such a context. Though addressing the issue under the rubric of public order, Baudouin J.A. agreed with this view. He stated, at p. 2571:

[TRANSLATION] [B]ecause of the demands of their occupations, such persons as police officers, firefighters and ambulance workers may be required to live in the municipality that employs them, or possibly within a specific area inside or outside the municipality, so that they can be reached quickly and be immediately available in an emergency.

Analogous arguments might be possible with respect to persons engaged in other forms of municipal employment. Thus, a requirement that the municipal councillors of a given city reside within a specified area, for example, might well be justified on the ground that the very nature of their occupation demands that they be intimately acquainted with the constituencies they represent. Each case of this kind will, of course, have to be decided on its own facts; I offer the foregoing comments only as examples that might, in an

samment importants pour justifier qu'on exige d'elle qu'elle réside à Longueuil tant qu'elle occuperait ce poste.

Je me sens mieux disposé envers le raisonnement général sous-tendant cette justification que je ne l'ai été envers les autres justifications invoquées par l'appelante. Il me semble effectivement que, dans certaines circonstances, une municipalité (ou un autre acteur gouvernemental) pourrait bien être justifiée d'imposer une obligation de résidence aux employés occupant certains postes essentiels. Par exemple, une obligation de résidence imposée à des travailleurs devant répondre à des urgences comme les policiers, les pompiers ou les ambulanciers pourrait être conforme aux principes de justice fondamentale, vu qu'il est manifestement d'intérêt public de veiller à ce que ces employés puissent être appelés rapidement en cas d'urgence. Quoique des facteurs tels la «distance du lieu de travail» ou le «temps nécessaire pour se rendre au travail» puissent, dans certains cas, constituer des critères plus convaincants que les «limites de la municipalité» pour fonder cette obligation, le principe de l'obligation paraît justifiable dans un tel contexte, à première vue du moins. Le juge Baudouin partage cette opinion, même s'il a analysé la question sous l'angle de l'ordre public. Il écrit dans ses motifs, à la p. 2571:

[U]n policier, un pompier, un ambulancier, parmi d'autres, en raison des exigences de leur métier, pourraient se voir imposer de demeurer à l'intérieur de la municipalité qui les emploie ou même éventuellement dans un périmètre particulier à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières municipales, pour pouvoir être rejoints rapidement et être immédiatement disponibles en cas d'urgence.

Il peut être possible de tenir le même raisonnement pour d'autres types de fonctions municipales. Ainsi, il se pourrait bien, par exemple, que l'obligation faite aux conseillers municipaux d'une ville donnée de vivre dans un secteur déterminé se justifie parce que la nature même de leur occupation exige qu'ils soient très proches des citoyens qu'ils représentent. Il faut bien sûr évaluer les faits de chaque cas; il ne faut voir, dans les commentaires qui précèdent, que des exemples pouvant, dans des circonstances appropriées, être jugés constitution-

appropriate case, survive constitutional scrutiny. I should also note that, in certain cases, factors other than the nature of the employee's position may also suffice to justify the imposition of a residence requirement.

86

It is worth noting that treating different occupations differently as regards the justifiability of residence requirements is supported by a certain line of American case law. While much of the reasoning in those cases is specific to the American constitutional context (insofar as it focuses on the appropriate level of "constitutional scrutiny" — as it is known — to be applied in a given case), it is nevertheless apposite here insofar as it lends support to the view that the main premise underlying the appellant's third "public interest" is sound. Thus, in *Fraternal Order of Police, Youngstown Lodge No. 28 v. Hunter*, 360 N.E.2d 708 (1975), *certiorari* denied, 424 U.S. 977 (1976), for example, the Ohio Court of Appeals found that a residence requirement imposed on municipal employees of the city of Youngstown was constitutionally valid as regards policemen, but invalid as regards the plaintiff, who was a maintenance worker at the local airport. Similarly, in *Detroit Police Officers Ass'n v. City of Detroit*, 190 N.W.2d 97 (1971), appeal dismissed for want of substantial federal question, 405 U.S. 950 (1972), a majority of the Supreme Court of Michigan upheld a municipal residence requirement imposed on officers of the Detroit police force, finding expressly that by virtue of their position as emergency workers, police officers can be distinguished from other kinds of employees; see also *Hanson v. Unified School Dist. No. 500, Wyandotte County, Kan.*, 364 F. Supp. 330 (D. Kan. 1973), wherein a residence requirement imposed on schoolteachers was held invalid as not resting on any "reasonable basis". While it is true that a significant number of American cases have upheld residence requirements even in respect of non-emergency employees, they have largely done so not on the basis that the requirements constituted justified violations of rights, but rather on the ground that the particular right asserted by the plaintiff — normally a "right to travel" or a "right to equal protection" — was not violated at all; see, e.g., *Ector, supra*; *Andre v.*

nels. J'ajouterais que, dans certains cas, des facteurs autres que les fonctions de l'employé peuvent également être suffisants pour justifier l'obligation de résidence.

Il convient de signaler qu'un courant de la jurisprudence américaine approuve que l'on traite différemment des occupations différentes dans la détermination du caractère justifiable de l'obligation de résidence. Bien que le raisonnement suivi dans ces affaires soit particulier au contexte constitutionnel américain (car il met l'accent sur le niveau approprié d'"examen constitutionnel" — ainsi que cette notion est connue — applicable à une affaire donnée), il est néanmoins pertinent en l'espèce dans la mesure où il autorise à conclure au bien-fondé de la principale prémissse sur laquelle s'appuie le troisième motif d'"intérêt public" de l'appelante. Ainsi, dans l'arrêt *Fraternal Order of Police, Youngstown Lodge No. 28 c. Hunter*, 360 N.E.2d 708 (1975), *certiorari* refusé, 424 U.S. 977 (1976), par exemple, la Cour d'appel de l'Ohio a jugé constitutionnelle l'obligation de résidence imposée aux employés de la ville de Youngstown quant aux policiers mais non quant au demandeur, qui était préposé à l'entretien de l'aéroport local. De la même façon, dans la décision *Detroit Police Officers Ass'n c. City of Detroit*, 190 N.W.2d 97 (1971), appel rejeté en raison de l'absence d'une importante question de nature fédérale, 405 U.S. 950 (1972), la Cour suprême du Michigan, à la majorité, a jugé valide l'obligation de résidence que la ville de Détroit imposait à ses policiers, concluant expressément que le statut d'employés ayant à répondre à des urgences distinguait les agents de police des autres types d'employés; voir également la décision *Hanson c. Unified School Dist. No. 500, Wyandotte County, Kan.*, 364 F. Supp. 330 (D. Kan. 1973), où la cour a déclaré invalide une obligation de résidence imposée à des enseignants, parce qu'elle n'avait pas de [TRADUCTION] «fondement raisonnable». Il est vrai que, dans un nombre important de décisions américaines, les tribunaux ont reconnu la validité de l'obligation de résidence, même à l'égard d'employés n'ayant pas à répondre à des urgences, mais ils sont, pour la plupart, parvenus à cette conclu-

*Board of Trustees of the Village of Maywood*, 561 F.2d 48 (7th Cir. 1977); and *Salem Blue Collar Workers Ass'n v. City of Salem*, 33 F.3d 265 (3rd Cir. 1994); see also Hampton, *supra*; R. S. Myers, "The Constitutionality of Continuing Residency Requirements for Local Government Employees: A Second Look" (1986), 23 *Cal. W. L. Rev.* 24; and Note, "Municipal Employee Residency Requirements and Equal Protection" (1974-1975), 84 *Yale L.J.* 1684.

Having accepted that residence requirements related to specific occupations might, in some cases, be justified, the question here becomes whether the requirement imposed on the respondent can be upheld on that ground. In my view, it cannot, and this for two reasons. The first has to do with the ambit of the requirement itself. As noted earlier, the residence requirement at issue here applies not only to employees whose functions, for one reason or another, require that they be proximate to their place of work. Rather, it applies to all permanent employees of the municipality hired after October 23, 1984. In my view, this renders the requirement too broad to be justified on the basis of the third "public interest" relied on by the appellant. The concerns underlying this finding were well expressed by the New Hampshire Supreme Court in *Donnelly v. City of Manchester*, 274 A.2d 789 (1971). There, that court expressly recognized that a municipal ordinance imposed by the defendant city upon the plaintiff schoolteacher violated the latter's right to choose where to live, and had this to say, at p. 791:

[T]he ordinance can be upheld only if the requirement that the employees live within the city serves a public interest which is important enough to justify the restriction on the private right. There is nothing in the record before us nor have any reasons been advanced which would justify the broad restrictions of this ordinance.

sion non pas parce que l'obligation en cause constituait une violation justifiée de droits, mais parce que le droit particulier revendiqué par le demandeur — habituellement le «droit de se déplacer» ou le «droit à une protection égale» — n'avait pas été transgressé; voir, par exemple, *Ector*, précité; *Andre c. Board of Trustees of the Village of Maywood*, 561 F.2d 48 (7th Cir. 1977); *Salem Blue Collar Workers Ass'n c. City of Salem*, 33 F.3d 265 (3rd Cir. 1994). Voir également Hampton, *loc. cit.*; R. S. Myers, «The Constitutionality of Continuing Residency Requirements for Local Government Employees: A Second Look» (1986), 23 *Cal. W. L. Rev.* 24, et Note, «Municipal Employee Residency Requirements and Equal Protection» (1974-1975), 84 *Yale L.J.* 1684.

Comme j'ai convenu que l'obligation de résidence liée à des occupations déterminées peut, dans certains cas, être justifiée, il me faut maintenant déterminer si l'obligation imposée à l'intimée est justifiable pour ce motif. À mon avis, elle ne l'est pas, pour deux raisons. La première découle de la portée de l'obligation elle-même. Comme je l'ai déjà mentionné, l'obligation de résidence visée en l'espèce ne s'applique pas seulement aux employés dont les fonctions, pour une raison ou pour une autre, exigent qu'ils habitent à proximité de leur lieu de travail. Tous les employés permanents de la municipalité engagés après le 23 octobre 1984 y sont assujettis. J'estime que cela rend la portée de l'obligation trop large pour que le troisième motif d'«intérêt public» invoqué par l'appelante puisse la justifier. La Cour suprême du New Hampshire a bien exprimé les considérations fondant cette conclusion, dans la décision *Donnelly c. City of Manchester*, 274 A.2d 789 (1971). Elle a expressément reconnu qu'une ordonnance municipale imposée au demandeur enseignant par la ville défenderesse portait atteinte au droit du demandeur de choisir le lieu où il voulait vivre. Elle s'est exprimée ainsi, à la p. 791:

[TRADUCTION] [L']ordonnance ne peut être déclarée valide que si l'intérêt public servi par l'obligation faite aux employés de vivre dans les limites de la municipalité revêt une importance suffisante pour justifier l'empiétement sur un droit privé. Il n'y a rien dans la preuve qui nous a été soumise ni dans les arguments qui nous

We do not say that there are no employees whose residence near their place of duty may not be important enough to justify a restriction upon their place of residence but if such restrictions are permissible as to some this does not justify the broad and all inclusive requirement that all employees live within the city limits. Nothing has been brought to our attention . . . which would justify the application of the restriction to schoolteachers. [Emphasis added.]

ont été présentés qui justifie les restrictions étendues imposées par cette ordonnance. Nous ne disons pas que la proximité de la résidence d'un employé du lieu où il exécute ses fonctions ne pourrait jamais avoir une importance suffisante pour justifier d'imposer des limites au choix de son lieu de résidence, mais si une telle restriction est acceptable pour certains employés, on ne peut pour autant en conclure qu'il est justifié d'imposer à tous les employés l'obligation absolue et générale de vivre dans les limites de la municipalité. Aucun argument n'a été avancé [ . . . ] pour justifier l'application de cette restriction aux enseignants. [Je souligne.]

<sup>88</sup> The second reason I cannot accept the appellant's submissions is that even if the residence requirement were restricted, say, to emergency workers, the respondent would not, in my view, fall within that class of employees. Indeed, while the tasks performed by a police radio operator are undoubtedly important in the day to day administration of law enforcement, they do not seem to me to fall within the same class of essential services as, for example, the tasks performed by firefighters, ambulance workers, or police officers themselves. Consequently, I would reject the appellant's contentions in this regard.

<sup>89</sup> Two final points should be made. First, as I mentioned briefly earlier, the residence requirement at issue stipulates not only that the respondent must be a resident of Longueuil at the time she is hired, but also that she must remain a resident for the duration of her employment. While it is not necessary to decide the matter (and I do not do so), it seems to me that a residence requirement that intruded to a lesser degree on an employee's right to choose where to live — say, by requiring only that she be a local resident at the time she is hired — might stand a better chance of surviving a s. 7 review, even in respect of an employee whose job does not by its nature provide any justification for imposing a residence requirement. This is because where the violation of the right at issue is less severe, the state interests required to justify it may, generally speaking, be commensurately less pressing.

La deuxième raison pour laquelle je ne puis accepter l'argument de l'appelante est que même si l'obligation de résidence était limitée aux travailleurs appelés à répondre à des urgences, par exemple, l'intimée n'entre pas, selon moi, dans cette catégorie d'employés. Les tâches exécutées par un préposé aux télécommunications du service de police sont certes importantes dans l'exercice quotidien des fonctions liées au maintien de l'ordre mais je ne pense pas qu'elles entrent dans la même catégorie de services essentiels que le travail des pompiers, des ambulanciers ou des policiers eux-mêmes, par exemple. Par conséquent, je ne saurais accueillir les prétentions de l'appelante à cet égard.

Il convient de faire deux dernières remarques. Premièrement, l'obligation de résidence en litige, comme je l'ai déjà mentionné brièvement, prévoit non seulement que l'intimée doit habiter à Longueuil au moment de son embauche mais également qu'elle doit maintenir sa qualité de résidente pendant toute la durée de son emploi. La question n'a pas à être tranchée (et je ne me prononce pas), mais il me semble qu'une obligation de résidence empiétant moins sur le droit d'un employé de choisir le lieu où il veut vivre — en n'exigeant la résidence qu'au moment de l'embauche, par exemple — aurait plus de chance de résister à un examen fondé sur l'art. 7, même à l'égard d'un employé occupant un emploi dont la nature ne justifie pas l'imposition d'une telle obligation. C'est que si l'atteinte au droit en cause est moins grave, les intérêts que l'État devra faire valoir pour la justifier peuvent être, de façon générale, proportionnellement moins urgents.

Secondly, I have no doubt that certain kinds of municipal activities that have the effect of impinging upon the individual's right to choose where to live will, in the normal run of cases, nevertheless be justified on the basis of compelling public interests. For example, municipal zoning by-laws that designate certain areas of a city as "commercial" and other areas as "residential" undoubtedly have the effect of constraining the ability of individuals to choose where they wish to establish their homes. It would appear to me, however, that in most — if not all — such cases, zoning by-laws (and other similar measures) will survive s. 7 scrutiny of the kind undertaken in these reasons on the ground that they intrude upon personal autonomy to only a very limited degree, while promoting a highly significant collective goal; namely, maintaining social and commercial order at the local level. No similar goal is advanced by the imposition of the residence requirement in this case.

Having found that none of the "public interests" suggested by the appellant suffices on the facts of this case to justify infringing the respondent's right to choose where to live, I conclude that the residence requirement at issue here violates the respondent's right to liberty in a manner that does not conform to the principles of fundamental justice and, therefore, that it contravenes one of the constitutional guarantees enshrined in s. 7 of the Canadian *Charter*. I should explain that I see no need to examine the issues in this appeal under the rubric of s. 1 of the *Charter*, given that all the considerations pertinent to such an inquiry have, I think, already been canvassed in the discussion dealing with fundamental justice. Moreover, and as this Court has previously held, a violation of s. 7 will normally only be justified under s. 1 in the most exceptional of circumstances, if at all; see *Re B.C. Motor Vehicle Act, supra*, at p. 518, *per* Lamer J., and at pp. 523-24, *per* Wilson J. Such circumstances do not exist here.

My conclusion that the residence requirement at issue violates s. 7 of the Canadian *Charter* is of course sufficient, in and of itself, to dispose of the

Deuxièmement, je suis convaincu que certaines activités municipales ayant pour effet d'empêtrer sur le droit de choisir le lieu où l'on veut vivre pourront néanmoins, dans des circonstances normales, être justifiées en raison d'intérêts publics impérieux. Par exemple, des règlements de zonage désignant certains secteurs d'une ville comme «commerciaux» et d'autres comme «résidentiels» restreignent à n'en pas douter la faculté des citoyens de choisir le lieu où ils souhaitent établir leur demeure. J'estime toutefois que la plupart, voire la totalité, de tels règlements (et d'autres mesures similaires) résisteraient à un examen fondé sur l'art. 7 comme celui qui est effectué dans les présents motifs, parce qu'ils empiètent très peu sur l'autonomie personnelle et qu'ils servent un objectif collectif extrêmement important, savoir maintenir l'ordre social et commercial au niveau local. L'obligation de résidence imposée en l'espèce ne vise aucun objectif analogue.

Comme aucun des motifs d'«intérêt public» invoqués par l'appelante ne permet selon moi, compte tenu des faits de l'espèce, de justifier la violation du droit de l'intimité de choisir le lieu où elle veut vivre, je conclus que l'obligation de résidence en cause porte atteinte au droit à la liberté d'une manière non conforme aux principes de justice fondamentale et, par conséquent, qu'elle enfreint l'une des garanties constitutionnelles inscrites à l'art. 7 de la *Charte* canadienne. J'ajouterais que je n'estime pas nécessaire d'examiner en fonction de l'article premier les questions soulevées par le présent pourvoi, étant donné que l'analyse relative à la justice fondamentale a, d'après moi, permis de passer en revue toutes les considérations pertinentes à cet égard. En outre, comme notre Cour l'a déjà affirmé, si tant est qu'une violation de l'art. 7 soit justifiable en vertu de l'article premier, elle ne l'est, normalement, que dans des circonstances exceptionnelles (voir *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, précité, à la p. 518, le juge Lamer et, aux pp. 523 et 524, le juge Wilson). Ces circonstances sont inexistantes en l'espèce.

Il suffit bien sûr de conclure que l'obligation de résidence en cause enfreint l'art. 7 de la *Charte* canadienne pour donner gain de cause à l'intimée

appeal in favour of the respondent. Nonetheless, I propose to undertake an analysis of the claim asserted under s. 5 of the Quebec *Charter* for, in my opinion, the residence requirement at issue here is equally violative of that provision and cannot be saved by the limitation provision found in s. 9.1. I turn to an examination of those matters.

(3) Issue 2: Whether the Residence Requirement Violates Section 5 of the Quebec Charter and Whether, if it Does, it Can Be Saved by Section 9.1

(a) The Right to Privacy in Section 5

93

Unlike the Canadian *Charter*, the scope of the Quebec *Charter* is not restricted to "government action". Consequently, no issues of application need be discussed. Furthermore, given that I have already addressed the nature of the right asserted by the respondent in my discussion of s. 7 of the Canadian *Charter* (i.e., by finding that it is a "right to choose where to live" and not a "right to work" as contended by the appellant), it is unnecessary to revisit that question here. Nor do I consider it necessary to make any further comments with respect to the issue of waiver, for while the appellant pointed out that this Court's decision in *Frenette v. Metropolitan Life Insurance Co.*, [1992] 1 S.C.R. 647, establishes the possibility of waiving rights to privacy under s. 5 of the Quebec *Charter* in some circumstances, those circumstances do not exist in this case for the reasons given earlier in relation to waiver under the Canadian *Charter*. In light of these considerations, I propose to move directly to an examination of whether the appellant's imposition of the residence requirement violated the Quebec *Charter* by depriving the respondent of the ability to choose where to establish her home.

94

I should first mention in this regard that the respondent raised arguments in this Court not only in respect of s. 5 of the Quebec *Charter*, but also in

dans le présent pourvoi. Je me propose néanmoins d'examiner l'argument fondé sur l'art. 5 de la *Charte québécoise* car, à mon avis, l'obligation de résidence contrevient également à cette disposition et ne peut être sauvegardée par application de la disposition limitative énoncée à l'art. 9.1. Je passe à l'examen de ces questions.

(3) Question 2: L'obligation de résidence porte-t-elle atteinte à l'art. 5 de la *Charte québécoise* et, dans l'affirmative, peut-elle être sauvegardée par application de l'art. 9.1?

a) Le droit au respect de la vie privée garanti par l'art. 5

La portée de la *Charte québécoise*, contrairement à celle de la *Charte canadienne*, ne se limite pas à l'"action gouvernementale". Par conséquent, la question de l'applicabilité ne se pose pas. En outre, comme j'ai déjà traité de la nature du droit revendiqué par l'intimée dans l'analyse fondée sur l'art. 7 de la *Charte canadienne* (en concluant qu'il s'agit du «droit de choisir le lieu où l'on veut vivre» et non, comme le prétendait l'appelante, d'un «droit au travail»), il n'est pas nécessaire de reprendre cet examen. Il ne me paraît pas nécessaire non plus d'ajouter à mes commentaires relatifs à la renonciation. En effet, bien que l'appelante ait fait valoir que larrêt de notre Cour *Frenette c. Métropolitaine (La), Cie d'assurance-vie*, [1992] 1 R.C.S. 647 établit l'existence d'une possibilité de renonciation au droit au respect de la vie privée reconnu à l'art. 5 de la *Charte québécoise* dans certaines circonstances, j'estime, pour les raisons que j'ai exposées relativement à la question de la renonciation à un droit prévu par la *Charte canadienne*, que ces circonstances sont inexistantes en l'espèce. Je procéderai donc directement à l'examen de la question de savoir si l'obligation de résidence imposée par l'appelante a, en privant l'intimée de la faculté de choisir un lieu pour établir sa demeure, enfreint la *Charte québécoise*.

Il faut mentionner d'abord, à cet égard, que l'argumentation de l'intimée devant notre Cour ne portait pas que sur l'art. 5 de la *Charte québécoise*,

respect of s. 1. For convenience, I repeat those provisions here, in French and English:

- 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.

- 1.** Every human being has a right to life, and to personal security, inviolability and freedom.

He also possesses juridical personality.

- 5.** Every person has a right to respect for his private life.

As regards s. 5, the respondent contended that choosing where to live is a fundamentally personal decision, falling within the ambit of the "private life" protected by that provision. As regards s. 1, the respondent similarly alleged that the right to choose where to establish one's home falls within the scope of the right to "freedom".

Were there not another provision of the Quebec *Charter* aimed more directly at guaranteeing protection for individuals' private spheres of life, I would have had considerable sympathy for the respondent's s. 1 argument. It seems to me, however, that in enacting s. 5 in addition to s. 1, the Quebec legislator expressly contemplated the importance of protecting matters of a fundamentally private or personal nature, and deemed it appropriate to provide specific protection for them. In light of this, I am of the view that matters involving personal autonomy and privacy — such as choosing where to establish one's home — will normally be more appropriately addressed under s. 5. This is not necessarily to say that s. 1 does not protect personal autonomy at all; rather, it is simply to say that since s. 5 is, by its very terms, aimed directly at protecting individuals' private lives, matters that implicate privacy and personal autonomy will generally be better dealt with there. Since I am of the view that the right asserted by the respondent in this case is protected by s. 5, I find it unnecessary to address the arguments made in respect of s. 1.

mais également sur l'article premier. Par souci de commodité, je reproduis les versions française et anglaise de ces dispositions:

- 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.

- 1.** Every human being has a right to life, and to personal security, inviolability and freedom.

He also possesses juridical personality.

- 5.** Every person has a right to respect for his private life.

Pour ce qui est de l'art. 5, l'intimée soutient que le choix du lieu où l'on veut vivre est une décision essentiellement personnelle ressortissant au droit à la «vie privée» protégé par cette disposition. Relativement à l'article premier, elle plaide, pareillement, que le droit de choisir un lieu pour établir sa demeure est inclus dans le droit à la «liberté».

N'eût été l'existence dans la *Charte québécoise* d'une disposition portant plus précisément sur la protection des aspects privés de la vie, j'aurais été enclin à souscrire à l'argument de l'intimée fondé sur l'article premier. Il me semble toutefois qu'en édictant l'art. 5 en plus de l'article premier, le législateur québécois a expressément considéré l'importance de protéger les domaines de nature fondamentalement privée ou personnelle et a jugé opportun de leur accorder une protection particulière. Par conséquent, j'estime que l'art. 5 sera normalement plus utile pour l'examen des questions relevant de l'autonomie personnelle et de la vie privée, comme le choix d'un lieu pour établir sa demeure. Cela ne veut pas nécessairement dire que l'article premier ne protège d'aucune façon l'autonomie personnelle, mais simplement que puisque l'art. 5, par son libellé même, concerne directement la protection de la vie privée, cette disposition permettra mieux de statuer sur les questions ayant trait à la vie privée et à l'autonomie personnelle. Comme je suis d'avis que le droit revendiqué par l'intimée en l'espèce est protégé par l'art. 5, je n'estime pas nécessaire de me prononcer sur les arguments soulevés en rapport avec l'article premier.

96 I turn, then, to the parties' submissions in respect of s. 5. The appellant, along with the *mis en cause*, argued that s. 5 found no application in the present case because it protects only (a) a very limited class of interests related directly to the individual himself or herself (such as physical image) and (b) certain kinds of confidential information (such as medical records or health status), but that it does not protect what I have described as a narrow sphere of personal autonomy. The respondent, by contrast, argued that the notion of "private life" ("vie privée") implicated by s. 5 has yet to be fully determined, that it should be found to include a limited sphere of personal autonomy with respect to personal decision-making, and that that sphere of autonomy should, in turn, be found to include the right to choose where to establish one's home.

97 The Quebec courts have clearly recognized that, in appropriate cases, such things as confidential or personal information will be found to enjoy the protection of s. 5 of the Quebec *Charter*; see, e.g., *Reid v. Belzile*, [1980] C.S. 717, and *Centre local de services communautaires de l'Érable v. Lambert*, [1981] C.S. 1077 (both dealing with medical records); *Cohen v. Queenswear International Ltd.*, [1989] R.R.A. 570 (C.S.) (dealing with photographic image); and *The Gazette (Division Southam Inc.) v. Valiquette*, [1997] R.J.Q. 30 (C.A.) (protecting personal information concerning state of health from becoming public); see also P. A. Molinari and P. Trudel, "Le droit au respect de l'honneur, de la réputation et de la vie privée: aspects généraux et applications", in *Formation permanente du Barreau du Québec, Application des Chartes des droits et libertés en matière civile* (1988), 197. I have no doubt that the decisions mentioned, so far as they go, accurately express part of what is captured within the scope of a right to "respect for [one's] private life". In my view, however, the respondent is correct in claiming that the ambit of the right to privacy has not yet been fully delineated and that other aspects of "private life" may, as cases arise, be found to enjoy the protection of s. 5. In my view, one of those other

Je passe donc à l'examen des arguments des parties ayant trait à l'art. 5. L'appelante et le mis en cause ont affirmé que cette disposition ne s'appliquait pas en l'espèce parce qu'elle protégeait uniquement une catégorie très limitée d'intérêts liés directement à la personne (comme l'image physique) et certains types de renseignements confidentiels (comme le dossier médical ou l'état de santé), mais non ce que j'ai décrit comme une sphère limitée d'autonomie personnelle. L'intimée, quant à elle, avance que la notion de «vie privée» (*private life*) visée à l'art. 5 n'a pas encore été entièrement définie et qu'elle devrait être interprétée de manière à inclure une sphère limitée d'autonomie personnelle en ce qui a trait aux décisions d'ordre privé, laquelle sphère devrait comprendre le droit de choisir un lieu pour établir sa demeure.

Les tribunaux québécois ont clairement reconnu que, dans les cas où cela est justifié, les renseignements confidentiels ou personnels jouiront de la protection de l'art. 5 de la *Charte québécoise*; voir les décisions *Reid c. Belzile*, [1980] C.S. 717, et *Centre local de services communautaires de l'Érable c. Lambert*, [1981] C.S. 1077 (traitant toutes deux du dossier médical); *Cohen c. Queenswear International Ltd.*, [1989] R.R.A. 570 (C.S.) (concernant l'image photographique), et *The Gazette (Division Southam Inc.) c. Valiquette*, [1997] R.J.Q. 30 (C.A.) (empêchant la communication de renseignements concernant l'état de santé). Voir également: P. A. Molinari et P. Trudel, «Le droit au respect de l'honneur, de la réputation et de la vie privée: aspects généraux et applications», dans *Formation permanente du Barreau du Québec, Application des Chartes des droits et libertés en matière civile* (1988), 197. Il ne fait aucun doute pour moi que les décisions mentionnées décrivent avec précision, chacune dans leur mesure, une partie de ce que comporte le droit au «respect de [l']*vie privée*». J'estime cependant que l'intimée a raison d'affirmer que la portée du droit à la *vie privée* n'a pas été entièrement délimitée et que des cas pourront se présenter où il sera possible de juger que la protection prévue à l'art. 5 s'applique à d'autres aspects de la «*vie privée*». À mon avis, la sphère limitée d'autonomie person-

aspects is that narrow sphere of personal autonomy within which inherently private choices are made.

This view finds confirmation, *inter alia*, in *Valiquette, supra*, at p. 36, where Michaud C.J.Q. (speaking for a unanimous panel of the Quebec Court of Appeal) stated:

[TRANSLATION] The right to one's private life, which is considered one of the most fundamental of the personality rights . . . has still not been formally defined.

It is possible, however, to identify the components of the right to respect for one's private life, which are fairly specific. What is involved is a right to anonymity and privacy, a right to autonomy in structuring one's personal and family life and a right to secrecy and confidentiality. [Emphasis added; citation omitted.]

I endorse the views expressed by Michaud C.J.Q. and find, accordingly, that s. 5 of the Quebec Charter protects, among other things, the right to take fundamentally personal decisions free from unjustified external interference. But as in the case of the Canadian Charter, where I found that the sphere of autonomy protected by the liberty interest in s. 7 is narrowly circumscribed, I am of the view that the scope of decisions falling within the sphere of autonomy protected by s. 5 is similarly limited; viz., only those choices that are of a fundamentally private or inherently personal nature will be protected.

Having found that the right to make fundamentally personal decisions is protected by s. 5, the next question is whether choosing where to live qualifies as one of those decisions. For the reasons expressed in relation to s. 7 of the Canadian Charter, I am of the view that it does, and I do not propose to repeat my earlier comments here. Suffice it to say that by virtue of both the intimately personal considerations that factor into one's choice as to where to live and the very significant effects that choice inevitably has on one's personal affairs, the right to be free from unjustified interference in making a decision as to where to establish and maintain one's home seems to me to fall squarely within the scope of the Quebec Charter's guarantee of "respect for [one's] private life". Since the residence requirement imposed by the appellant

nelle où se forment des choix intrinsèquement privés est l'un de ces autres aspects.

L'arrêt *Valiquette*, précité, confirme notamment cette opinion. Le juge en chef Michaud, exprimant l'opinion unanime de la formation de la Cour d'appel, a écrit, à la p. 36:

Qualifié comme l'un des droits les plus fondamentaux des droits de la personnalité [...] le droit à la vie privée échappe encore à une définition formelle.

Il est possible cependant de relever les composantes du droit au respect de la vie privée, lesquelles sont relativement précises. Il s'agit du droit à l'anonymat et à l'intimité ainsi que le droit à l'autonomie dans l'aménagement de sa vie personnelle et familiale ou encore le droit au secret et à la confidentialité. [Je souligne; citation omise.]

Je partage les vues du juge en chef Michaud, et je conclus, en conséquence, que l'art. 5 de la Charte québécoise protège notamment le droit de prendre des décisions fondamentalement personnelles sans influence externe indue. Tout comme j'ai conclu, relativement à la Charte canadienne que la sphère d'autonomie protégée par le droit à la liberté garanti par l'art. 7 a une portée étroitement circonscrite, je conclus que la portée des décisions relevant de la sphère d'autonomie protégée par l'art. 5 est pareillement limitée, car seuls les choix de nature fondamentalement privée ou intrinsèquement personnelle bénéficieront d'une protection.

Ayant conclu que le droit de prendre des décisions fondamentalement personnelles est protégé par l'art. 5, j'en viens à la question de savoir si le choix du lieu où l'on veut vivre est l'une de ces décisions. Pour les raisons exposées au sujet de l'art. 7 de la Charte canadienne, je suis d'avis qu'il l'est. Sans répéter mes commentaires antérieurs, je me bornerai à dire qu'en raison des considérations intimes qui motivent le choix du lieu où l'on veut vivre et des répercussions extrêmement importantes que ce choix entraîne inévitablement sur les affaires personnelles, j'estime que le droit de décider sans intervention injustifiée où l'on veut établir et maintenir sa demeure est clairement visé par la garantie du droit au «respect de [la] vie privée» énoncée par la Charte québécoise. Comme l'obligation de résidence imposée par l'appelante a

essentially precluded the respondent from making that choice freely, it violates s. 5.

100 This conclusion draws significant support from the majority decision of Gendreau J.A. in *Brasserie Labatt*, *supra*, upon which Gendreau J.A. himself relied in rendering his judgment in the present case. There, the respondent was required to move with his family from Quebec City to Montreal as a term of a promotion he was given within the management of the appellant brewery. While the respondent himself moved to Montreal, his family did not join him and, after a number of months, he was fired on the ground that he had failed to comply with the residence requirement in his contract. Gendreau J.A. held that the residence requirement was both contrary to public policy and violative of s. 5 of the Quebec *Charter*. In making his findings in respect of the latter ground, he stated, at p. 79:

[TRANSLATION] I do not believe that the right to one's private life set out in the Charter cannot include protection of the type and degree of cohabitation chosen by spouses and their children. In other words, where an employer imposes the location of the conjugal home and requires spouses and their children to live together more or less all of the time out of a concern for image and greater efficiency, it seems to me that this interferes with the protection of private life as defined in the Charter, in relation to the employee, the employee's spouse and each of the employee's children, and is therefore prohibited.

101 Baudouin J.A. found that *Brasserie Labatt* could be distinguished from this case on the basis that, unlike the residence requirement at issue there, the residence requirement here does not apply to anyone other than the respondent. With respect, I disagree. While the residence requirement at issue in *Brasserie Labatt* did apply explicitly to the respondent's family (and, in that sense, differed from the one at issue here), the gist of the respondent's claim in that case was, nonetheless, exactly the same as that of the respondent's here; namely, that by imposing a residence requirement, the respective employers in each case have invaded a sphere of personal autonomy within which individuals must be left to make their own fundamentally pri-

essentiellement empêché l'intimée de faire ce choix librement, elle contrevient à l'art. 5.

Cette conclusion trouve un appui considérable dans la décision que le juge Gendreau a rendue, au nom des juges majoritaires, dans l'arrêt *Brasserie Labatt*, précité, et dont il s'est lui-même inspiré pour statuer sur la présente affaire. Dans l'affaire *Brasserie Labatt*, l'intimé devait déménager avec sa famille de Québec à Montréal pour respecter une condition de la promotion qu'il avait obtenue au sein de la gestion de l'entreprise appelante. L'intimé avait déménagé, mais sa famille ne l'avait pas rejoint et, après quelques mois, il a été remercié de ses services parce qu'il ne s'était pas conformé à l'obligation de résidence stipulée dans son contrat. Le juge Gendreau a statué que l'obligation de résidence était contraire à l'ordre public et contrevainait à l'art. 5 de la *Charte québécoise*. Relativement à ce dernier motif, il a fait le commentaire suivant, à la p. 79:

[Je ne crois pas que le droit à la vie privée prévu à la charte ne puisse pas s'étendre à la protection de la forme, de la portée et de l'étendue de la cohabitation choisie par deux époux et leurs enfants. En d'autres termes, l'imposition par un employeur de la localisation du domicile conjugal et du mode de partage plus ou moins complet de la vie commune, pour des motifs d'image et de plus grande efficacité, me semble une violation de la protection de la vie privée telle que définie à la charte, tant vis-à-vis l'employé que pour son conjoint et chacun de ses enfants, et est donc prohibée.

Le juge Baudouin a affirmé que la présente espèce se distingue de l'affaire *Brasserie Labatt* en ce que l'obligation de résidence visée en l'espèce ne s'applique à personne d'autre que l'intimé. Je ne puis me ranger à cette opinion. S'il est vrai que l'obligation de résidence visée dans l'affaire *Brasserie Labatt* s'appliquait expressément à la famille de l'intimé (dans ce sens, elle différait de l'obligation en l'espèce), l'essentiel de l'argument avancé par l'intimé dans cette affaire n'en était pas moins analogue en tout point à celui que soumet l'intimée en l'espèce, c'est-à-dire qu'en imposant leur obligation de résidence les employeurs respectifs se sont ingérés dans la sphère d'autonomie personnelle à laquelle chacun a droit pour effectuer des

vate choices. Indeed, to find as Baudouin J.A. did that the respondent in *Brasserie Labatt* could benefit from s. 5 but that the respondent in this case cannot would, in my view, amount to finding that residence requirements imposed only on employees themselves do not violate the "right to choose where to live" while those imposed on the employee and his or her family do. Again, with respect, I see no basis for this distinction.

For all these reasons, I am of the view that the residence requirement imposed by the appellant violates the respondent's right to respect for her private life, enshrined in s. 5 of the Quebec *Charter*. I will now examine whether that violation can be justified under s. 9.1.

#### (b) *Section 9.1*

Section 9.1 of the Quebec *Charter* reads as follows in French and English:

**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.

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

**9.1** In exercising his fundamental freedoms and rights, a person shall maintain a proper regard for democratic values, public order and the general well-being of the citizens of Québec.

In this respect, the scope of the freedoms and rights, and limits to their exercise, may be fixed by law.

As is evident from its very terms, s. 9.1 allows for the possibility that the "fundamental freedoms and rights" enshrined in the Quebec *Charter* may be subject to limits fixed by law. While it might be argued — I do not say how successfully — that the residence requirement at issue would not constitute a "law" for the purposes of s. 9.1, and while there appears to be some uncertainty in the academic literature as to whether the first paragraph of s. 9.1 can ever apply to limit rights even where no applicable "law" does so (see, e.g., F. Chevrette, "La disposition limitative de la Charte des droits et libertés de la personne: le dit et le non-dit", in *De*

choix fondamentalement privés. En fait, conclure comme l'a fait le juge Baudouin que l'intimé dans l'affaire *Brasserie Labatt* pouvait se prévaloir de l'art. 5 mais que l'intimée en l'espèce en est empêchée revient, à mon avis, à conclure que l'obligation de résidence imposée aux seuls employés ne contrevient pas au «droit de choisir le lieu où l'on veut vivre» tandis que celle qui vise l'employé et sa famille enfreint ce droit. Je le répète respectueusement, cette distinction n'est pas fondée.

Pour tous ces motifs, je suis d'avis que l'obligation de résidence imposée par l'appelante porte atteinte au droit au respect de la vie privée qui est reconnu à l'intimée à l'art. 5 de la *Charte québécoise*. J'aborde maintenant la question de savoir si cette atteinte peut être justifiée en vertu de l'art. 9.1.

#### b) *L'article 9.1*

L'article 9.1 de la *Charte québécoise* est ainsi conçu en français et en anglais:

**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.

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

**9.1** In exercising his fundamental freedoms and rights, a person shall maintain a proper regard for democratic values, public order and the general well-being of the citizens of Québec.

In this respect, the scope of the freedoms and rights, and limits to their exercise, may be fixed by law.

Comme il appert de son libellé même, cette disposition prévoit la possibilité que des limites soient apportées législativement aux «libertés et droits fondamentaux» garantis par la *Charte québécoise*. Bien qu'on puisse prétendre — je ne m'avance pas sur le succès de l'argument — que l'obligation de résidence en litige ne constituerait pas une «loi» pour l'application de l'art. 9.1 et bien que la doctrine ne semble pas fixée sur la question de savoir si le premier paragraphe de l'art. 9.1 peut avoir pour effet de limiter des droits même en l'absence de «loi» applicable en ce sens (voir F. Chevrette, «La disposition limitative de la Charte des droits et

102

103

*la Charte québécoise des droits et libertés: origine, nature et défis* (1989), 71), I do not consider it necessary to pronounce specifically upon either of those issues. I take this view for the following reasons.

104 First, neither issue was explicitly addressed by the parties and, consequently, the Court has not had the benefit of counsel's submissions on the questions they raise. Putting that matter aside, however, and operating on the assumption that s. 9.1 properly applies here, I am of the opinion that it would not, in any event, avail the appellant in this case. As this Court unanimously held in *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, s. 9.1 of the Quebec Charter is to be interpreted and applied in the same manner as s. 1 of the Canadian Charter. Thus, as the Court explained in *Ford*, the party seeking to justify a limitation on a plaintiff's Quebec Charter rights under s. 9.1 must bear the burden of proving both that such a limitation is imposed in furtherance of a legitimate and substantial objective and that the limitation is proportional to the end sought, inasmuch as (a) it is rationally connected to that end, and (b) the right is impaired as little as possible; see *Oakes, supra*; and *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713. Essentially for the reasons I gave in my discussion of fundamental justice in the context of s. 7 of the Canadian Charter, I am of the opinion that two of the objectives suggested by the appellant as the basis for imposing the residence requirement on the respondent in this case — namely, (i) the maintenance of a high standard of municipal services and (ii) the stimulation of local business and municipal taxation revenue — are not so significant or pressing as to justify overriding the respondent's s. 5 right to respect for her private life. As regards the third objective advanced by the appellant — i.e., ensuring that workers performing essential public services are physically proximate to their place of work — I am unable to conclude that the very broad residence requirement at issue is either rationally connected to the end sought to be achieved, or that it is proportional to it. Moreover, the specific evidence advanced by the appellant in respect of the justifications it offered was scant at best and, in my

libertés de la personne: le dit et le non-dit», dans *De la Charte québécoise des droits et libertés: origine, nature et défis* (1989), 71), je ne crois pas, pour les motifs qui suivent, qu'il faille statuer sur l'une ou l'autre de ces questions en l'espèce.

Premièrement, les parties n'ayant explicitement soulevé ni l'une ni l'autre des questions, la Cour n'a pas pu prendre connaissance des observations des avocats sur le sujet. Cela dit, en supposant que l'article 9.1 s'applique bien en l'espèce, je suis d'avis qu'il ne serait d'aucune utilité à l'appelante dans le présent pourvoi. Comme notre Cour l'a affirmé à l'unanimité dans l'arrêt *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, l'art. 9.1 de la Charte québécoise doit être interprété et appliqué de la même manière que l'article premier de la Charte canadienne. Ainsi que la Cour l'a expliqué dans l'arrêt *Ford*, la partie qui invoque l'art. 9.1 pour tenter de justifier la limitation d'un droit garanti par la Charte québécoise a donc la charge de prouver que cette limite est imposée dans la poursuite d'un objectif légitime et important et qu'elle est proportionnelle à cet objectif, c'est-à-dire qu'elle est rationnellement liée à l'objectif et que l'atteinte au droit est minimale; voir l'arrêt *Oakes*, précité, et l'arrêt *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713. Je suis d'avis, essentiellement pour les raisons que j'ai exposées relativement à la notion de justice fondamentale dans le contexte de l'art. 7 de la Charte canadienne, que deux des objectifs sur lesquels l'appelante dit fonder l'obligation de résidence imposée en l'espèce à l'intimée, savoir le maintien de services municipaux de haute qualité ainsi que la stimulation du commerce local et l'accroissement des revenus fiscaux, ne sont pas assez importants ou urgents pour justifier l'atteinte au droit de l'intimée au respect de la vie privée, que garantit l'art. 5. Pour ce qui est du troisième objectif — s'assurer que les travailleurs fournissant des services publics essentiels soient physiquement à proximité de leur lieu de travail — je ne puis conclure que l'obligation de résidence extrêmement étendue qui est en cause ait un lien rationnel avec l'objectif poursuivi ni qu'elle lui soit proportionnelle. De plus, les éléments de preuve particuliers présentés par l'appelante à l'appui des raisons

view, is incapable of permitting the appellant to discharge its burden of proof. I conclude, therefore, that the infringement of the respondent's right to choose where she wishes to live has not been justified under s. 9.1. Just as I found that the appeal should be dismissed on the basis that the residence requirement violates s. 7 of the Canadian *Charter*, then, I also find that it should be dismissed on the basis that that requirement unjustifiably violates the respondent's right to respect for her private life under s. 5 of the Quebec *Charter*. I turn now to consider the respondent's cross-appeal on the issue of what I have called the "interim damages".

### B. *The Cross-Appeal*

Before setting out my findings on this aspect of the case, it will be useful to restate briefly the pertinent facts and the issues they raise. On September 14, 1995, the Court of Appeal released its reasons for judgment and found, in addition to its holdings on the substantive issues, that because they had not been properly quantified, damages in respect of the income lost by the respondent during the period between the trial and the appeal should not be awarded. No specific holding to this effect was included in the formal judgment, however, and the respondent brought a motion for rectification, asking that the court amend its formal judgment and award the "interim damages". For its part, the Court of Appeal granted the motion on November 15, 1995 but amended its reasons in the manner set out earlier. In this Court, the appellant alleges that the Court of Appeal erred in issuing the rectificatory judgment in the first place, inasmuch as that judgment amounted to pronouncing upon a matter that was already *res judicata*, while the respondent claims that the Court of Appeal erred in three ways: (a) in refusing to allow her to introduce evidence at the appeal hearing in respect of the interim damages; (b) in failing to request that the parties submit additional argument in respect of the interim damages claim; and (c) in

invoquées comme justification sont, pour mettre les choses au mieux, insuffisants et ne lui permettent pas, selon moi, de s'acquitter du fardeau de preuve qui lui incombe. Je conclus, par conséquent, que l'atteinte au droit de l'intimité de choisir le lieu où elle souhaite vivre n'a pas été justifiée en vertu de l'art. 9.1. Tout comme j'ai exprimé l'opinion qu'il convient de rejeter le pourvoi parce que l'obligation de résidence contrevient à l'art. 7 de la *Charte canadienne*, je conclus pareillement qu'il devrait être rejeté parce que cette obligation porte atteinte de façon injustifiable au droit de l'intimité au respect de la vie privée reconnu à l'art. 5 de la *Charter québécoise*. J'aborde maintenant l'examen du pourvoi incident en ce qui concerne la question de ce que j'ai appelé les «dommages-intérêts ultérieurs».

### B. *Le pourvoi incident*

Avant de formuler mes conclusions sur cet aspect du pourvoi, j'estime utile de rappeler brièvement les faits pertinents et les questions qu'ils soulèvent. Le 14 septembre 1995, la Cour d'appel a rendu publics les motifs de son jugement et a ajouté à ses conclusions de fond une conclusion portant que, parce que le montant des dommages-intérêts découlant de la perte de revenus subie par l'intimité entre le procès et l'appel n'avait pas été correctement établi, la Cour ne pouvait les octroyer. Le dispositif du jugement ne renfermait cependant aucune conclusion explicite à cet effet, et l'intimité a présenté une requête en rectification demandant à la Cour de modifier son dispositif et d'octroyer les «dommages-intérêts ultérieurs». La Cour a fait droit à la requête le 15 novembre 1995, mais en apportant au jugement les modifications précédemment décrites. L'appelante plaide devant notre Cour que le fait même de prononcer un jugement rectificatif constitue une erreur, dans la mesure où il y avait chose jugée sur la question faisant l'objet de ce jugement. L'intimité, quant à elle, soutient que la Cour d'appel a commis trois erreurs: a) elle a refusé de l'autoriser à présenter, lors de l'audition de l'appel, des éléments de preuve au sujet des dommages-intérêts ultérieurs, b) elle n'a pas demandé aux parties de lui soumettre des observations supplémentaires relativement à la demande de dommages-intérêts ultérieurs, c)

failing to remand the matter to the Superior Court to be decided there.

106 To my mind, the issues raised in the cross-appeal can be addressed relatively quickly. I begin with the appellant's submission in respect of whether the issuance of the rectificatory judgment itself constituted an error. As I mentioned when setting out the issues, this claim is, technically speaking, a part of the main appeal but, for convenience, I have chosen to address it here. The crux of the argument was that because the reasons of September 14 made sufficiently clear that no interim damages would be awarded, the Court of Appeal ought not to have issued its November 15 judgment at all. While I agree that Baudouin J.A.'s September 14 reasons make plainly clear the Court of Appeal's refusal to award the interim damages, I do not find that the rectificatory judgment of November 15 amounted to re-examining a matter that was already *res judicata*. As I see it, the November 15 reasons constituted nothing more than an attempt by the Court of Appeal to formalize with precision the conclusion it had reached some two months earlier. They did not reopen the matters at issue; nor did they alter in any way the substance of the judgment that had already been rendered. Consequently, I cannot conclude, as the appellant urges, that the issuance of the rectificatory judgment constituted reversible error.

107 I should note in this regard that what appeared to concern the appellant most about the November 15 reasons was the following passage from the addendum that the Court of Appeal sought to include in its September 14 judgment:

[TRANSLATION]

DISMISSES, on the ground that it is unenforceable, the conclusion in the notice of appeal . . .

without prejudice to any of the [respondent's] rights or remedies arising from this judgment. [Emphasis added.]

The respondent treated this passage as conferring upon her a right to pursue further recourses to recover the interim damages and, in this respect,

elle n'a pas renvoyé la question à la Cour supérieure pour que celle-ci la tranche.

Je crois que les questions soulevées par le pourvoi incident peuvent être réglées assez rapidement. Prenons d'abord l'argument de l'appelante sur la question de savoir si le prononcé du jugement rectificatif était en soi une erreur. Comme je l'ai mentionné en énonçant les questions en litige, ce point fait techniquement partie du pourvoi principal mais, par souci de commodité, j'ai choisi de l'examiner ici. Essentiellement, l'appelante soutient que parce qu'il ressort suffisamment clairement des motifs rendus le 14 septembre que la Cour d'appel n'accordait pas les dommages-intérêts ultérieurs, il n'y avait pas lieu de prononcer le jugement du 15 novembre. Je conviens que le refus d'accorder ces dommages-intérêts ressort clairement des motifs rendus par le juge Baudouin le 14 septembre, mais je ne suis pas d'avis que le jugement du 15 novembre statuait de nouveau sur une chose jugée. Selon moi, par ce jugement, la Cour d'appel tentait tout au plus de préciser formellement la conclusion à laquelle elle était parvenue deux mois plus tôt. Elle n'a pas rouvert la question en litige, pas plus qu'elle n'a modifié de quelque façon la substance du jugement qu'elle avait déjà rendu. Par conséquent, je ne puis conclure, comme m'y invite avec insistance l'appelante, que le prononcé du jugement rectificatif constitue une erreur justifiant infirmation.

Je signale, à cet égard, que ce qui semble préoccuper le plus l'appelante, dans les motifs du 15 novembre, est le passage suivant du texte que la Cour d'appel a voulu ajouter à son jugement du 14 septembre:

REJETTE, parce qu'inexécutoire, la conclusion de l'avis d'appel . . .

tout en réservant à l'[intimée] tous ses droits et recours découlant du présent arrêt. [Je souligne.]

L'intimée a considéré que ce passage lui donnait le droit de rechercher le recouvrement des dommages-intérêts ultérieurs par d'autres voies de

the appellant viewed the rectificatory judgment as depriving it of a decision that had already been rendered in its favour. For my part, I do not read this passage in the manner advanced by the respondent. Indeed, to my mind, it simply serves to confirm that in formalizing its refusal to award the interim damages, the Court of Appeal did not want to be taken as having altered any findings it had made in its September 14 reasons. Read in this manner, the issuance of the rectificatory judgment did not have any detrimental effect on the legal position of the appellant.

As regards the respondent's submissions concerning how the Court of Appeal dealt with the interim damages issue — which are the matters truly raised in the cross-appeal itself — I am similarly unable to find any reversible error. In respect of the first claim (concerning the refusal of the Court of Appeal to admit the respondent's interim damages evidence during the appeal hearing itself), the Court of Appeal pointed out that the respondent could, in the course of the appeal proceedings, easily have presented evidence with respect to the quantum of the interim damages had she followed the proper procedures. Instead of doing so, however, the respondent simply attempted to introduce such evidence during the oral hearing itself, and then only after questions with respect to quantification had been raised by members of the court. As both the Court of Appeal and the appellant pointed out, allowing this evidence to be introduced at that stage would not have given the appellant ample opportunity to verify the figures the respondent claimed represented her losses. I cannot see how the Court of Appeal's refusal to permit the respondent to proceed in this manner could constitute reversible error.

Moreover, as the Court of Appeal itself explained in its September 14 reasons (*per* Baudouin J.A.), the respondent could have presented evidence in respect of the interim damages claim not only as part of the appeal itself but also at any time before judgment, pursuant to art. 199 of the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25. Nearly a whole year elapsed between the

recours et l'appelante, à cet égard, y a vu le retrait d'une décision déjà rendue en sa faveur. Je ne crois pas que cet extrait ait le sens que l'intimée lui prête. J'estime en effet qu'il ne fait que confirmer que la Cour d'appel, en exprimant formellement son refus d'octroyer des dommages-intérêts ultérieurs, ne voulait pas donner à penser qu'elle modifiait les conclusions formulées dans ses motifs du 14 septembre. Vu sous cet angle, le jugement rectificatif n'a eu aucun effet préjudiciable sur la position juridique de l'appelante.

L'argumentation de l'intimée concernant le traitement par la Cour d'appel de la question des dommages-intérêts ultérieurs — sur lequel porte véritablement le pourvoi incident — ne me convainc pas non plus qu'il y a eu erreur justifiant infirmation. Relativement au premier argument (portant sur le refus de la Cour d'appel d'autoriser l'intimée à présenter des éléments de preuve concernant les dommages-intérêts ultérieurs pendant l'audition de l'appel lui-même), la Cour d'appel a souligné qu'il aurait été facile à l'intimée de soumettre la preuve relative au montant de ces dommages-intérêts pendant la procédure d'appel, si elle avait suivi les règles applicables. Au lieu de cela, elle a simplement tenté de présenter cette preuve à l'audition même de l'appel, et encore, seulement après que la cour eut posé des questions au sujet du montant des dommages-intérêts. Comme la Cour d'appel et l'appelante l'ont signalé, l'appelante n'aurait pas disposé de beaucoup de temps pour vérifier les chiffres présentés par l'intimée comme le montant de la perte qu'elle avait subie, si la cour avait autorisé, à ce stade, la présentation de cette preuve. Je ne vois pas d'erreur justifiant infirmation dans le refus de la Cour d'appel d'autoriser l'intimée à procéder de cette façon.

Comme la Cour d'appel elle-même l'a expliqué dans ses motifs du 14 septembre (sous la plume du juge Baudouin), la présentation de la preuve relative aux dommages-intérêts ultérieurs aurait pu se faire non seulement au cours de l'appel lui-même, mais aussi à tout moment avant le prononcé du jugement, ainsi que le prévoit l'art. 199 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25. Il s'est

oral hearing and the handing down of judgment — a period during which the respondent would, of course, have been on notice that the Court of Appeal lacked sufficient evidence upon which to calculate any interim damages award — and still no attempt to quantify the interim damages in accordance with the appropriate procedure was made. In light of these considerations, I cannot accept that the Court of Appeal's refusal to grant the interim damages was based on some procedural error on its part. Rather, it was based simply on the fact that no evidence as to quantum had ever been properly placed before it.

110 In respect of the second and third claims (concerning whether the Court of Appeal should either have requested submissions on the interim damages issue or remanded the matter to the Superior Court), the respondent relied largely on art. 523 C.C.P. which reads in relevant part as follows:

**523.** The Court of Appeal may, if the ends of justice so require, permit a party to amend his written proceedings, to implead a person whose presence is necessary, or even, in exceptional circumstances, to adduce, in such manner as it directs, indispensable new evidence.

It has all the powers necessary for the exercise of its jurisdiction and may make any order necessary to safeguard the rights of the parties. . . .

The very wording of art. 523 C.C.P. makes clear that it confers a discretion on the Court of Appeal to act in the interests of justice and to make whatever orders it deems necessary in order to safeguard the rights of the parties; see *Construction Gilles Paquette ltée v. Entreprises Végo ltée*, [1997] 2 S.C.R. 299. In the present case, the Court of Appeal simply chose not to exercise that discretion. Particularly given the clear opportunities the respondent had to present evidence in respect of her interim damages, I am not persuaded this Court would be justified in interfering with that decision.

écoulé presque une année complète entre l'audition de l'appel et le dépôt du jugement — pendant laquelle l'intimée savait, bien sûr, que la Cour d'appel ne disposait pas d'éléments de preuve suffisants pour établir le montant des dommages-intérêts ultérieurs — mais l'intimée n'a pas tenté d'établir la preuve de ce montant conformément aux règles applicables. Il m'est donc impossible de conclure que le refus de la Cour d'appel d'octroyer les dommages-intérêts ultérieurs découlait d'une erreur procédurale de sa part. Cette décision reposait tout simplement sur le fait qu'aucun élément de preuve relatif au montant de ceux-ci ne lui avait été régulièrement présenté.

Relativement au deuxième et au troisième arguments (portant sur la question de savoir si la Cour d'appel aurait dû demander des observations au sujet des dommages-intérêts ultérieurs ou renvoyer cette question à la Cour supérieure), l'intimée fait fond en grande partie sur l'art. 523 C.p.c. dont le passage pertinent est ainsi libellé:

**523.** La Cour d'appel peut, si les fins de la justice le requièrent, permettre à une partie d'amender ses actes de procédure, de mettre en cause une personne dont la présence est nécessaire, ou encore, en des circonstances exceptionnelles, de présenter, selon le mode qu'elle indique, une preuve indispensable.

Elle a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa compétence, et peut rendre toutes ordonnances propres à sauvegarder les droits des parties;

Il ressort clairement de la lecture de l'art. 523 C.p.c. que la disposition confère à la Cour d'appel un pouvoir discrétionnaire qu'elle exerce dans l'intérêt de la justice et qui lui permet de rendre toute ordonnance qu'elle estime nécessaire pour préserver les droits des parties; voir *Construction Gilles Paquette ltée c. Entreprises Végo ltée*, [1997] 2 R.C.S. 299. En l'espèce, la Cour d'appel a simplement choisi de ne pas exercer ce pouvoir discrétionnaire. Compte tenu, en particulier, du fait que l'intimée avait clairement la possibilité de présenter des éléments de preuve au sujet des dommages-intérêts ultérieurs, je ne suis pas convaincu que notre Cour pourrait à bon droit modifier cette décision.

## V. Conclusions

Based on my findings that the residence requirement at issue unjustifiably violates both s. 7 of the Canadian *Charter* and s. 5 of the Quebec *Charter*, I would dismiss the appeal with costs. I would also dismiss the cross-appeal, but make no order as to costs.

The judgment of Gonthier, Cory and Iacobucci was delivered by

CORY J. — In his carefully considered reasons, Justice La Forest rests his decision primarily upon his conclusion that the resolution of the City of Longueuil requiring employees of the city to reside within its boundaries unjustifiably infringes s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Although I agree with the conclusion reached by La Forest J. to dismiss the appeal, I would not base it upon an infringement of the Canadian *Charter*.

In the Quebec Court of Appeal, [1995] R.J.Q. 2561, 31 M.P.L.R. (2d) 130, the judges were unanimous in their conclusion that the residence requirement was invalid but arrived at the result in different ways. Baudouin J.A. found that there was no infringement of a right protected by the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, and that s. 7 of the Canadian *Charter* was not applicable. He concluded nevertheless that, under the general law as a matter of public order, in the absence of some pressing and overriding concern persons must have the right to live where they wish. The residence requirement was not justified and contravened public order by restricting employees in choosing their place of residence. It was on this basis that he found the residential requirement to be invalid.

Fish J.A. was in substantial agreement with the reasons of Baudouin J.A. but determined that the Quebec *Charter* did not need to be considered.

## V. Conclusion

Ayant conclu que l'obligation de résidence en cause contrevient sans justification à l'art. 7 de la *Charte canadienne* et à l'art. 5 de la *Charte québécoise*, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens. Je suis également d'avis de rejeter le pourvoi incident, sans toutefois rendre d'ordonnance quant aux dépens.

Version française du jugement des juges Gonthier, Cory et Iacobucci rendu par

LE JUGE CORY — Dans des motifs soigneusement rédigés, le juge La Forest fonde sa décision principalement sur la conclusion selon laquelle la résolution de la ville de Longueuil exigeant que ses employés résident dans les limites de la ville viole de façon injustifiable l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Bien que je souscrive à la conclusion tirée par le juge La Forest selon laquelle il convient de rejeter le pourvoi, je ne la ferais pas reposer sur une atteinte à la *Charte canadienne*.

Les juges de la Cour d'appel du Québec, [1995] R.J.Q. 2561, 31 M.P.L.R. (2d) 130, ont conclu à l'unanimité que l'obligation de résidence n'était pas valable, mais ils sont parvenus à ce résultat au terme de raisonnements différents. Le juge Baudouin a conclu qu'il n'y avait pas transgression d'un droit protégé par la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, et que l'art. 7 de la *Charte canadienne* ne s'appliquait pas. Il a néanmoins décidé que l'ordre public prescrivait qu'en l'absence d'un intérêt urgent et primordial, chacun devait avoir le droit d'habiter où bon lui semblait. L'obligation de résidence n'était pas justifiée et elle allait à l'encontre de l'ordre public en limitant le choix du lieu de résidence des employés. En s'appuyant sur ce principe, il a conclu à l'invalidité de l'obligation de résidence.

Le juge Fish a souscrit pour l'essentiel aux motifs du juge Baudouin, mais il a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'examiner la *Charte québécoise*.

<sup>111</sup>

<sup>112</sup>

<sup>113</sup>

<sup>114</sup>

<sup>115</sup>

<sup>116</sup> Gendreau J.A. based his decision upon s. 5 of the Quebec *Charter* which provides:

5. Every person has a right to respect for his private life.

<sup>117</sup> Gendreau J.A., correctly in my view, relied upon his reasons given on behalf of the majority in *Brasserie Labatt Ltée v. Villa*, [1995] R.J.Q. 73 (C.A.), in concluding that the residence requirement infringed s. 5 of the Quebec *Charter*. Similarly, La Forest J., in the course of his scholarly reasons, found that the resolution of the City of Longueuil was invalid because it violated s. 5 of the Quebec *Charter*. I am in complete agreement with his reasoning on this issue. For me the infringement of s. 5 of the Quebec *Charter* provides a good and sufficient basis for dismissing this appeal and I would not consider the application of s. 7 of the Canadian *Charter*.

<sup>118</sup> Although I would not consider s. 7 of the Canadian *Charter*, I cannot adopt the conclusion of the Court of Appeal that it is simply not applicable. This Court has recognized that the *Charter* can be applicable to municipal by-laws. See for example *Ramsden v. Peterborough (City)*, [1993] 2 S.C.R. 1084. Yet I would prefer to withhold consideration of the application of s. 7 to a situation such as that presented in this case. The case raises important questions as to the scope of s. 7. Further, its application may have a significant effect upon municipalities. Before reaching a conclusion on an issue that need not be considered in determining this appeal I would like to hear further argument with regard to it including the submissions of interested parties and intervening Attorneys General of the provinces and Territories. Those submissions might well serve to change, vary or modify the approach the Court will take on this issue. Without hearing further argument on this question I would prefer not to hazard an opinion upon it.

<sup>119</sup> Like La Forest J. I would dismiss the cross-appeal and make no order as to costs.

Le juge Gendreau a fondé sa décision sur l'art. 5 de la *Charte québécoise*, qui prévoit:

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

Le juge Gendreau s'est fondé, à juste titre selon moi, sur les motifs qu'il avait exposés au nom des juges majoritaires dans *Brasserie Labatt Ltée c. Villa*, [1995] R.J.Q. 73 (C.A.), pour conclure que l'obligation de résidence portait atteinte à l'art. 5 de la *Charte québécoise*. De la même façon, le juge La Forest, dans ses motifs savants, a conclu que la résolution prise par la ville de Longueuil n'était pas valable parce qu'elle portait atteinte à l'art. 5 de la *Charte québécoise*. Je souscris entièrement à son raisonnement sur cette question. J'estime en effet que l'atteinte à l'art. 5 de la *Charte québécoise* constitue un motif suffisant pour rejeter le présent pourvoi et je n'examinerais pas l'application de l'art. 7 de la *Charte canadienne*.

Bien que je ne tienne pas compte de l'art. 7 de la *Charte canadienne*, je ne puis souscrire à la conclusion de la Cour d'appel voulant qu'il ne s'applique tout simplement pas. Notre Cour a déjà reconnu que la *Charte* pouvait s'appliquer aux règlements municipaux. Voir par exemple *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S. 1084. Cependant, je préférerais ne pas me prononcer sur l'application de l'art. 7 à une situation comme celle de l'espèce. La présente affaire soulève des questions importantes sur la portée de l'art. 7. En outre, il se peut que son application ait un effet considérable sur les municipalités. Avant de parvenir à une conclusion à l'égard d'une question qui n'a pas à être examinée pour déterminer l'issue du présent pourvoi, j'aimerais qu'on me présente d'autres arguments sur celle-ci, y compris les observations des parties concernées et des procureurs généraux des provinces et territoires intervenants. Il se pourrait fort bien que ces observations modifient l'approche qu'adoptera la Cour sur cette question. Je préférerais ne pas hasarder d'avis sur cette question avant d'avoir entendu d'autres arguments à ce sujet.

Comme le juge La Forest, je rejette le pourvoi incident sans rendre d'ordonnance concernant les dépens.

*Appeal dismissed with costs. Cross-appeal dismissed.*

*Solicitors for the appellant/respondent on cross-appeal: Dunton Rainville, Montreal.*

*Solicitors for the respondent/appellant on cross-appeal: Trudel Nadeau Lesage Larivière & Associés, Montreal.*

*Solicitor for the mis en cause: The Department of Justice, Sainte-Foy.*

*Pourvoi rejeté avec dépens. Pourvoi incident rejeté.*

*Procureurs de l'appelante/intimée dans le pourvoi incident: Dunton Rainville, Montréal.*

*Procureurs de l'intimée/appelante dans le pourvoi incident: Trudel Nadeau Lesage Larivière & Associés, Montréal.*

*Procureur du mis en cause: Le ministère de la Justice, Sainte-Foy.*