

ETUDE SUR LES COMPETENCES CONSTITUTIONNELLES EN MATIERE D'AERONAUTIQUE ET D'AMENAGEMENT AERO-PORTUAIRE AU CANADA*

RICHARD PAQUETTE†

Montréal

Introduction

Peu de gens réalisent que depuis la fin de la première grande guerre, l'aviation civile a connu un développement fulgurant au Canada. En effet, utilisée avec succès pour rejoindre les diverses agglomérations urbaines dispersées à travers le pays, l'aviation civile a permis à ce pays d'assurer une meilleure communication et un développement continu du trafic national.

Toutefois, on est forcé de constater encore une fois que le droit n'a pas suivi ce développement de la science et de la technique. De fait, il semble bien qu'il existe peu de domaines juridiques où le droit soit aussi confus et incertain.

Dans cette étude, nous aborderons particulièrement le problème des compétences constitutionnelles en matière d'aéronautique et d'aménagement aéro-portuaire au Canada. A prime abord, on pourrait penser que tout fut réglé lorsque le Conseil privé et la Cour suprême décidèrent que c'était le gouvernement fédéral qui avait la compétence exclusive pour légiférer dans le domaine de l'aéronautique. Cependant, lorsqu'on creuse davantage ce secteur du droit constitutionnel canadien, on constate rapidement que tout n'est pas aussi limpide.

Ainsi, on peut découvrir que les gouvernements provinciaux possèdent certains pouvoirs législatifs que l'on pourrait qualifier d'appoint dans ce domaine et particulièrement lorsqu'il est question d'aménagement aéro-portuaire.

C'est donc pourquoi nous avons cru bon de diviser cette étude en deux parties principales. Ainsi, dans un premier temps, nous analyserons les limites du pouvoir du gouvernement fédéral en

* Cette étude a été réalisée dans le cadre d'une recherche effectuée pour le compte du Institute and Centre of Air and Space Law de l'Université McGill. Les vues exprimées par l'auteur sont purement personnelles et ne sauraient engager nul autre que lui.

† Richard Paquette, avocat au Bureau du Québec, membre de la section locale de droit aérien de l'Association du Barreau canadien.

matière d'aéronautique en apportant les distinctions qui s'imposent entre l'aéronautique et le transport aérien. D'autre part, dans un deuxième temps, nous nous attaquerons au problème de la délimitation des compétences constitutionnelles en matière d'aménagement aéro-portuaire.

Sans plus de préambule, passons immédiatement à la première partie de cette étude et tâchons de voir comment nos tribunaux ont cru bon d'orienter tout ce débat.

I. *La compétence en matière d'aéronautique.*

A. *Le silence de la Constitution.*

Il est bon de souligner dès le début que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique¹ ne précise nulle part à qui appartient la compétence en matière d'aéronautique. Toutefois l'A.A.N.B. stipule que le Parlement fédéral a une compétence exclusive pour ce qui est "de la réglementation des échanges et du commerce",² "le service postal",³ et "la défense".⁴ Par contre, l'A.A.N.B. confère une compétence exclusive au pouvoir provincial pour ce qui est de "la propriété et les droits civils dans la province"⁵ et "sur toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province".⁶

B. *Les premières interventions des tribunaux en la matière.*

Vu le silence de la constitution canadienne sur le sujet, ce furent les tribunaux qui tentèrent de déceler à qui appartenait cette compétence en matière d'aéronautique. Une première approche fut amorcée en 1930 par la Cour suprême.

1. *L'Affaire Re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada.*

C'est suite à la Convention de Paris de 1919 sur la réglementation de la navigation aérienne que le problème s'est d'abord posé devant la Cour suprême du Canada. En effet, le Canada, dans le but évident de remplir ses obligations découlant de la signature de ce traité avait adopté en 1919 pour la première fois une Loi sur la Commission Aérienne,⁷ ainsi que des règlements de l'air assez

¹ (1867), 30 et 32 Vict., ch. 3, cité A.A.N.B.

² *Ibid.*, art. 91(2).

³ *Ibid.*, art. 91(5).

⁴ *Ibid.*, art. 91(10).

⁵ *Ibid.*, art. 92(13).

⁶ *Ibid.*, art. 92(16).

⁷ S.C., 1919, 1ère sess., ch. 11, mod. en 1927 par la Loi sur l'Aéronautique, S.R.C., 1927, ch. 3.

détaillés.⁸ Bien sûr, certaines provinces protestèrent de façon soutenue contre cet état de choses et en 1929, par le biais du Gouverneur général en conseil, on demanda à la Cour suprême du Canada de se prononcer sur la question à savoir si le gouvernement central avait juridiction pour adopter cette loi et ces règlements.

La Cour suprême, dans une décision unanime sur les conclusions, mais souvent divisée sur les motifs, statua que:

The Dominion Parliament has not, independently of Treaty, jurisdiction to legislate on the subject of Air Navigation generally, the word generally being construed as equivalent to "every regard" and it did not, by the international Convention relating to the Regulation of Air Navigation acquire under section 132 of the B.N.A. Act, exclusive authority to legislate in such a way, as to carry on the obligations the Convention imposes on Canada and its Provinces . . . the subject of intra-provincial aviation *prima facie* falls within the legislative jurisdiction of the Provinces under one or other of the heads of section 92 of the B.N.A. Act.⁹

Toutefois, en appel, le Comité judiciaire du Conseil privé¹⁰ renversa cette décision de la Cour suprême du Canada et énonça que le Parlement fédéral avait une juridiction exclusive sur ces matières en vertu de l'article 132 de l'A.A.N.B. qui peut d'ailleurs se lire ainsi:¹¹

Le Parlement et le Gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, à titre de l'Empire Britannique, les obligations du Canada ou de l'une quelconque de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers.

Le jugement du Comité fut rendu par Lord Sankey qui formula ses motifs de la façon suivante:¹²

To sum up, having regard (a) to the terms of s. 132; (b) to the terms of the Convention which covers almost every conceivable matter relating to aerial navigation; and (c) to the fact that further legislative powers in relation to aerial navigation reside in the Parliament of Canada by virtue of s. 91, items 2, 5 and 7, it would appear that substantially the whole field of legislation in regard to aerial navigation belongs to the Dominion. There may be a small portion of the field which is not by virtue of specific words in the British North America Act vested in the Dominion; but neither is it vested by specific words in the Provinces. As to that small portion it appears to the Board that it must necessarily belong to the Dominion under its power to make laws for the peace, order and good government of Canada. Further, their Lordships are influenced by the facts that the subject of aerial navigation and the fulfilment of Canadian

⁸ Règlements de l'Air (1920).

⁹ *Re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1930] S.C.R. 663, à la p. 677.

¹⁰ [1932] A.C. 54.

¹¹ *Supra*, footnote 1.

¹² *Supra*, footnote 10, à la p. 77. Cette décision du Conseil privé fut critiquée par H.G. Hotchkiss, *Dominion v. Provincial Control of Aviation in Canada* (1932), 3 Air L. Rev. 338; *contra* voir: N. Mackenzie, *Legislative Control Over Aviation in Canada* (1932), 3 Air L. Rev. 407.

obligations under s. 132 are matters of national interest and importance; and that aerial navigation is a class of subject which has attained such dimension as to affect the body politic of the Dominion.

En résumé, on peut constater que le Conseil privé a surtout basé son jugement sur l'application de l'article 132 de l'A.A.N.B.¹³ Néanmoins, il a également mentionné comme autres sources de juridiction fédérale dans ce domaine les articles 91(2) "Trade and Commerce", 91(5) "Postal Service", 91(7) "Militia, Military and Naval Service and Defence". De plus, le Conseil privé se dit avoir été influencé par le fait que la navigation aérienne était devenue d'un intérêt et d'une importance nationale. Ce qui est plus grave, c'est que par cette affirmation, le Conseil privé laissait la porte ouverte à l'intrusion dans ce champ de la théorie des pouvoirs résiduels qui trouve sa source dans le paragraphe introductif de l'article 91 de l'A.A.N.B.¹⁴

2. La consécration de la compétence fédérale par la Cour suprême.

Suite à la signature par le Canada de la Convention de Chicago de 1944, qui remplaçait la Convention de Paris de 1919, le Parlement fédéral ratifia ce traité le 4 avril 1947. Cependant, malgré ce nouveau traité, les lois et règlements fédéraux en la matière ne changèrent pas substantiellement.¹⁵

C'est d'ailleurs dans ce nouveau contexte juridique que la Cour suprême du Canada devait rendre en 1951 une décision très importante dans l'arrêt *Johannesson v. The Rural Municipality of West St. Paul*.¹⁶ Dans cette affaire, il s'agissait de savoir si l'article 921 du Municipal Act du Manitoba était *ultra vires* ou non. Cet article se lisait ainsi:

Any municipal corporation may pass by-laws for licensing, regulating and, within certain defined areas, preventing the erection, maintenance and continuance of aerodromes or places where aeroplanes are kept for hire or gain.

Or, la municipalité de West St. Paul s'était prévalu de cet article pour adopter un règlement municipal de zonage qui interdisait en définitive au nommé Johannesson de construire l'aérodrome projeté sur le terrain qu'il venait d'acheter à cette fin.

¹³ Pour une étude de cet article, voir: V.C. Macdonald, *Canada's Power to Perform Treaty Obligations* (1933), 11 Can. Bar Rev. 581; F.A. Vallat, *Treaties* (1933), 11 Can. Bar Rev. 385; et A.M. Jacomy-Millette, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada* (1971).

¹⁴ Pour une étude générale de cette théorie, voir: B. Laskin, *Canadian Constitution Law* (4e éd., 1973), pp. 122 et s.

¹⁵ Voir C.H. McNairn, *Aeronautics and the Constitution* (1971), 49 Can. Bar Rev. 411, à la p. 417.

¹⁶ [1952] 1 S.C.R. 292, [1952] 4 D.L.R. 609.

Johannesson, qui était impliqué depuis de nombreuses années dans l'organisation de vols nolisés pour des fins sportives, avait projeté de construire cet aérodrome en banlieue de Winnipeg afin qu'il puisse servir comme base d'entretien. Suite à l'adoption de ce règlement par le Conseil municipal de West St. Paul, Johannesson décida de porter cette affaire devant les tribunaux.

Ses prétentions sur la non-constitutionnalité de l'article 921 du Municipal Act furent rejetées par le juge de première instance¹⁷ et ce jugement fut confirmé par la Cour d'Appel du Manitoba.¹⁸

Toutefois, la Cour suprême lui donna raison dans un jugement unanime. Deux motifs principaux ressortent clairement des divers jugements rédigés par les juges de la Cour.

Le premier de ces motifs se voulait à l'effet que la décision du Conseil privé dans *Re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada* avait statué que le champ de la navigation aérienne était de compétence exclusive du gouvernement fédéral. Ce motif fut notamment souligné par l'honorable juge en chef Rinfret:¹⁹

. . . I entertain no doubt that the decision of the Judicial Committee is in its pith and substance that the whole field of aerial transportation comes under the jurisdiction of the Dominion Parliament. In the language of their Lordships at p. 77:

"aerial navigation is a class of subject which has attained such dimensions as to affect the body politic of the Dominion." In those circumstances, it would not matter that Parliament may not have occupied the field. . . . In the circumstances, the Dominion Legislation occupies the field, or at least so much of it as would eliminate any provincial legislation, and, more particularly, that here in question.

Dans un deuxième temps, la Cour précisa comme motif supplémentaire que l'aéronautique avait atteint une telle dimension nationale qu'elle pouvait affecter le pays dans son entier. En conséquence, comme les règlements fédéraux couvraient déjà ce champ de juridiction pour ce qui est de l'emplacement des aéroports et des aérodromes, le gouvernement manitobain ne pouvait prétendre couvrir un champ inoccupé.

Ce fut notamment réitéré par le juge Kerwin:²⁰

If, therefore, the subject of aeronautics goes beyond local or provincial concern because it has attained such dimensions as to affect the body politic of Canada, it falls under the "peace, order and good Government" clause of s. 91 of the B.N.A. Act since aeronautics is not a subject matter confined to the provinces by s. 92.

¹⁷ [1949] 3 D.L.R. 694.

¹⁸ [1950] 3 D.L.R. 101.

¹⁹ *Supra*, note 16, à la p. 303.

²⁰ *Ibid.*, aux pp. 307-308, voir également les propos du juge Kellock, à la p.

En définitive, cette décision de la Cour suprême avait pour conséquence de confirmer le principe énoncé antérieurement par le Comité judiciaire du Conseil privé à l'effet que l'aéronautique et la navigation aérienne étaient devenues exclusivement de compétence fédérale.

En terminant, il convient également de préciser que le juge Kellock exprima le principe suivant à savoir que de même qu'il lui était impossible de dissocier les vols intra-provinciaux des vols inter-provinciaux, de même, il lui était difficile de séparer les problèmes relatifs à l'établissement et à la réglementation des aéroports des problèmes de la navigation aérienne.²¹

Nous examinons maintenant ce qu'il faut inclure dans cette compétence absolue du fédéral en matière d'aéronautique et de navigation aérienne.

C. *Le contenu de cette compétence du fédéral.*

De fait, nous soutenons que ces décisions du Conseil privé et de la Cour suprême du Canada n'ont pas répondu à toutes les questions. En 1932, le Conseil privé avait statué que: "The whole field of legislation in regard to aerial navigation belongs to the Dominion." Or, que faut-il entendre par ces mots "aerial navigation"? Il nous semble bien qu'il faille les définir en relation avec la Convention de 1919 et la Convention de Chicago de 1944.²² C'est qu'il faudrait entendre par là les problèmes relatifs aux règles de l'air, comme l'immatriculation et le marquage des aéronefs, les aéroports, les licences du personnel, les matières touchant la navigation des aéronefs, les problèmes de contrôle de la circulation aérienne et l'exploitation des services aériens.²³

En définitive, il serait donc difficile de faire entrer sous l'appellation "navigation aérienne" toutes les questions relatives à la responsabilité du transporteur aérien tant provincial, interprovincial qu'international.²⁴ Nous reviendrons d'ailleurs sur ce sujet assez épineux à la section suivante.

Si l'on se fie à l'opinion exprimée par l'honorable juge Kellock dans l'arrêt *Johannesson*,²⁵ il serait impossible de dissocier lors-

²¹ *Ibid.*, à la p. 314.

²² McNairn, *op. cit.*, note 15, aux pp. 412 et s.

²³ Plusieurs auteurs ont d'ailleurs très bien établi cette distinction. Voir M. Pourcelet, *Le droit aérien canadien* (1965), 28 Rev. G.A.E. 253, à la p. 267; R.H. Mankiewicz, *De l'application au Québec de la Convention et du Protocole de La Haye* (1974), 28 Rev. F.D.A. 61, aux pp. 70 et 71.

²⁴ Voir Pourcelet, *op. cit.*, *ibid.*, à la p. 267.

²⁵ *Supra*, note 16.

qu'on parle de "navigation aérienne" le transport purement provincial du transport interprovincial.

Ainsi, nous croyons quant au sujet qui nous intéresse que c'est le gouvernement fédéral qui a l'autorité législative sur les aéroports. Il importerait donc peu qu'un aéroport ne serve uniquement qu'au transport purement provincial. Il n'en serait pas moins soumis exclusivement aux lois fédérales quant à l'aspect navigation.²⁶ Donc, à cet égard, tout le domaine de la "navigation aérienne" relèverait de la compétence exclusive du gouvernement fédéral.²⁷

Plusieurs juristes se sont également servis de l'expression "aeronautics" pour attribuer au fédéral toutes les matières qui pouvaient toucher de près ou de loin au transport aérien.²⁸ Toutefois, il nous apparaît que ce terme n'a pas une connotation tellement plus large que "aerial navigation".²⁹ Ainsi, le professeur Cooper définissait l'expression "aeronautics" comme signifiant "the art, science or business of designing, manufacturing and operating vehicles that move through the air".³⁰ Pour sa part, le dictionnaire Oxford rapporte la définition suivante: "literally matters pertaining to sailing the atmosphere. The science, art, or practice of sailing, in the air; aerial navigation."

Quant à l'attribution de la "navigation aérienne" aux pouvoirs fédéraux, ceci nous apparaît logique étant donné que la "navigation maritime" appartient également au gouvernement central en vertu de l'article 91(13) de l'A.A.N.B.³¹ et que ceci assure une meilleure unification des règles de sécurité si essentielles dans ce domaine.

D. Certains doutes en matière de responsabilité.

Bien que ceci ne soit pas le but premier de cette étude, nous

²⁶ Voir *Jorgenson v. North Vancouver Magistrates and Pool* (1959), 28 W.W.R. 265, à la p. 266; *Montreal Flying Club (Aéro Club de Montréal) v. City of Montreal North*, [1972] C.S. 695, à la p. 697; *Butler Aviation of Canada v. International Association of Machinists and Aerospace Workers*, [1975] C.F. 590.

²⁷ Le gouvernement fédéral a d'ailleurs exercé sa compétence dans ce domaine: voir Loi sur l'Aéronautique, S.R.C., 1970, ch. A-3.

²⁸ Voir *infra*, note 39.

²⁹ Dans un arrêt récent, l'honorable juge Addy de la Cour fédérale (Division de première instance) soulignait très clairement que le terme "aeronautics" ne pouvait inclure une réclamation contre un transporteur pour la perte d'une cargaison. Voir *Canadian Fur Co. Ltd v. KLM Royal Dutch Airlines* (1975), 52 D.L.R. (3d) 128, aux pp. 132 à 134, 13 Avi. 18, 417; *Swiss Bank Corp. v. Air Canada et al.*, [1976] 1.C.F. 30, à la p. 33.

³⁰ J.C. Cooper, *Aerospace Law, Subject Matter and Terminology* (1963), 29 J.A.L.C. 89.

³¹ J.C. Auloy, *La loi applicable à la responsabilité des transporteurs de marchandises devant les tribunaux canadiens* (1968), 46 Can. Bar Rev. 35.

estimons qu'il serait opportun de dire quelques mots sur le problème des compétences en matière de responsabilité découlant du transport aérien.³²

1. *Position du problème.*

Comme nous l'avons vu précédemment, les tribunaux ne se sont jamais prononcés de façon catégorique pour savoir quel niveau de gouvernement avait le pouvoir le légiférer en matière de responsabilité découlant du transport aérien. Cependant, plusieurs décisions ont souvent laissé planer des doutes sérieux sur la constitutionnalité de la Loi sur le Transport aérien international³³ qui avait pour objet de donner effet au Canada à la Convention de Varsovie de 1929 et au Protocole de La Haye de 1955.³⁴

D'autre part, certains jugements du Québec ont déjà décidé que les limitations de responsabilité contenues dans les divers tarifs des transporteurs aériens n'étaient pas applicables à un accident ou à une perte de bagages survenus lors d'un vol purement provincial, c'est-à-dire un vol accompli entre deux points situés dans la même province.³⁵ Enfin, un dernier jugement a également statué que le gouvernement fédéral n'avait pas compétence en matière de transport aérien international lorsque cette loi entraînait en conflit avec les droits civils.³⁶

Quant à la doctrine, loin d'apporter une réponse au problème, elle semble en général aussi imprécise que contradictoire. Ainsi, comme certains de nos juges, divers auteurs ont mis en doute la compétence du Parlement fédéral en matière de responsabilité en droit aérien.³⁷ Pour certains d'entre eux, ce doute s'étend même à la validité de la Loi sur le Transport aérien international.³⁸

³² Pour de plus amples commentaires, le lecteur aurait intérêt à se référer à l'étude suivante: R. Paquette, *La responsabilité en droit aérien canadien*, thèse, Université McGill (1977), pp. 17 à 76.

³³ S.R.C., 1970, ch. C-14.

³⁴ Voir notamment les décisions suivantes: *Frederick v. Ottawa Aero Services Ltd* (1964), 42 D.L.R. (3d) 122, à la p. 126 (Ont. H. C.); *Dame Surprenant v. Air Canada*, [1973] C.A. 108, à la p. 114.

³⁵ *Hébert v. Québec Air* (1968), C.P. Montréal, no 850-395, l'hon. juge Léonce Côté; *Auger v. Québec Air* (1973), C.P. Québec, no 74-734, l'hon. juge Cléche; *Dame Stefanatos v. Olympic Airways* (1973), C.P. Montréal, no 390-821, l'hon. juge Hyde.

³⁶ *Marier v. Air Canada* (1976), C.S. Montréal, no 796-776, l'hon. juge Bourgeois; cette cause est présentement en appel.

³⁷ Voir: B. Clevin, Note on *Dame Pilon v. Les Héritiers de Julien Bellemar* (1964), 10 McGill L.J. 272, à la p. 276, référence 13; M. Pourcelet, Les applications nationales de la Convention de Varsovie (1973), 8 R.J.T. 253, aux pp. 257-259.

³⁸ Mankiewicz, *op. cit.*, note 23, aux pp. 70 et 71; M. Pourcelet, *Transport aérien international et responsabilité* (1964), p. 78; N. Mateesco-Matte, *Rôle de la*

D'autre part, plusieurs auteurs ont opté pour la constitutionnalité de la Loi sur le Transport aérien international. De plus, la majorité de ceux-ci ont conclu que le Parlement fédéral avait une juridiction exclusive en matière de responsabilité dans le transport aérien, que celui-ci soit interprovincial ou intra-provincial.³⁹ Pour ce faire, on se base en général sur la décision de la Cour suprême du Canada dans *Johannesson v. The Rural Municipality of West St. Paul*.⁴⁰ Ces auteurs avancent que toute la compétence en matière de transport aérien est maintenant devenue de juridiction exclusive du gouvernement fédéral. De plus, ces derniers évitent de distinguer le terme "aéronautique" de celui de "transport aérien" et du régime de responsabilité qui en découle.⁴¹

Enfin, très peu de juristes ont voulu s'avancer à prétendre que le Parlement fédéral n'avait pas juridiction dans le domaine de la responsabilité en matière de droit aérien. Ceux qui l'ont fait se sont appuyés notamment sur certaines décisions du Conseil privé et sur la distinction à faire entre l'aéronautique et le transport aérien.⁴²

A tout événement, il semble bien que la doctrine soit aussi contradictoire et imprécise que la jurisprudence. Néanmoins, nous tenterons dans la section suivante de décrire sommairement notre position vis-à-vis ce problème.

2. Analyse de la situation.

Pour les fins de la discussion, nous sous-diviserons cette question en deux points.

a) Le transport international et interprovincial.

Dans ce secteur, le droit du transport aérien est loin d'avoir

volonté et de la liberté comme éléments créateurs d'obligations juridiques dans le droit aérien aéronautique canadien (1967), 27 R. du B. 520, à la p. 528.

³⁹ Voir W.T. Patterson, and MacDonald, *Air Carriers Liability* (1960), 38 Can. Bar J. 297, aux pp. 307 et 308; D.W. Shaw, *Control Over Obstructions to Navigable Air Space*, [1965] Can. Bar Papers 43, aux pp. 49 et 50; et B.V. Richardson, *Canadian Law of Civil Aviation* (1939), 53 C.R.T.C. 321, aux pp. 324 à 326; (1941), 19 Can. Bar Rev. 576; A.B. Rosevear, *Wrongful Death Actions under the Canadian Carriage By Air Act* (1960), 38 Can. Bar Rev. 216; A.R. Paterson, *Carriage By Air* (1964), 13 Chitty's L.J. 10; A.B. Rosevear, *Should Canada Have an Air Code?* [1960] Can. Bar Association (Annual Meeting) 45; D.C. Juvet, *The Economic Regulation of Civil Aviation in Canada*, thèse, Université McGill (1973), pp. 62 et 63; W.O. Federyk, *Canada National Transportation* (1967), 3 Yb. A.S.L. 40, à la p. 41; A.R. Paterson, *Constitutional Law* (1965), 1 Yb. A.S.L. 40, à la p. 41

⁴⁰ *Supra*, note 16.

⁴¹ Voir *supra*, notes 23, 29 et 30.

⁴² Pourcelet, *op. cit.*, note 23, à la p. 267; Pourcelet, *op. cit.*, note 37, aux pp. 257 à 259; et *A.G. for Canada v. A.G. for Ontario*, [1937] A.C. 326 (*Labour Conventions Case*).

atteint l'uniformité recherchée. Ainsi, à cause de l'étendue de son territoire, le Canada a connu un développement extraordinaire du transport aérien. Cependant, il n'existe à l'heure actuelle aucune loi d'envergure nationale en matière de responsabilité en droit aérien.⁴³ Quant au transport international aérien, le Parlement fédéral a ratifié la Convention de Varsovie de 1929 et le Protocole de La Haye de 1955 qui amendait cette Convention.⁴⁴

A notre avis, même si la compétence fédérale peut prêter à discussion dans ces secteurs, nous croyons que le gouvernement fédéral a une juridiction exclusive en matière de transport aérien international et interprovincial et ceci pour au moins trois raisons:

- i) Tout d'abord, en attribuant à la juridiction fédérale la compétence exclusive en matière d'aéronautique et de navigation aérienne, le Comité judiciaire et la Cour suprême nous ont clairement indiqué que la compétence fédérale, s'avérait très englobante dans ce secteur.⁴⁵
- ii) De plus, il faut se rappeler que nos Cours ont en général accordé au pouvoir fédéral le droit de légiférer sur le transport interprovincial.⁴⁶ Ce principe a d'ailleurs été reconnu récemment pour le transport aérien par l'honorable juge Rivard de la Cour d'Appel du Québec dans l'affaire *The Ocean and Accident and Guarantee Corporation Ltd et al. v. Air Canada*.⁴⁷
- iii) Enfin, si l'on compare la situation du transport aérien avec celle des autres moyens de transport, on constate que le gouvernement fédéral a compétence en matière de transport maritime inter-provincial et international. Il en est également de même pour le transport ferroviaire.⁴⁸ Par conséquent, il serait logique de penser que le transport aérien obéit au même principe. Bien sûr, on peut argumenter que le transport aérien n'est pas une compétence énumérée au fédéral; cependant, il faut se rappeler qu'en 1867, cette matière n'existait pas.

⁴³ Le Parlement fédéral a toutefois légiféré en matière d'aéronautique; voir: Loi sur l'Aéronautique, *supra*, note 27 et la Loi sur les Transports, S.R.C., 1970, ch. N-17.

⁴⁴ Loi sur le Transport aérien international, *supra*, note 33.

⁴⁵ Pour plus de détails, voir Paquette, *op. cit.*, note 32, pp. 58 à 60.

⁴⁶ Voir notamment, *Winner v. S.M.T. (Eastern) Ltd*, [1951] S.C.R. 887 et [1954] A.C. 541; *Stevedoring Reference*, [1955] S.C.R. 529; *C.N.R. & C.P.R. v. A.G. of Saskatchewan*, [1948] 1 D.L.R. 580.

⁴⁷ [1975] R.P. 193, aux pp. 194 et 200.

⁴⁸ Voir Calais-Auloy, *op. cit.*, note 31, pp. 40 et s.; et Paquette, *op. cit.*, note 32, pp. 62 à 64.

b) *Le transport intra-provincial.*

A cet égard, nous estimons que les législatures provinciales ont certainement une compétence en matière de transport aérien intra-provincial, à tout le moins pour ce qui est de la responsabilité du transporteur aérien domestique.

Ainsi, l'article 92(16) de l'A.A.N.B. spécifie que la législature provinciale a une compétence exclusive concernant "toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province". De plus, comme l'a souligné la Cour suprême,⁴⁹ la législature provinciale possède une compétence partielle en matière de transport maritime intra-provincial. La Cour a également précisé que les articles 91(29) et 92(10) (a) et (b) de l'A.A.N.B. avaient pour effet d'exclure de la compétence du Parlement les entreprises de transport maritime dont le champ d'opération se situait à l'intérieur de la province, excepté néanmoins ce qui touchait l'aspect navigation, c'est-à-dire les matières techniques et administratives.

Cette décision de la Cour suprême aurait donc pour effet de consacrer le principe selon lequel les provinces pourraient adopter des dispositions relatives aux obligations et responsabilités du transporteur maritime de marchandises et de passagers lorsqu'il s'agit d'un transport intra-provincial.⁵⁰

D'autre part, nous avons peu de doute à croire que ce principe vaudrait également pour ce qui est du transport aérien. En effet, si un tel partage a pu être effectué pour ce qui est d'une compétence énumérée,⁵¹ pourquoi en serait-il autrement pour une compétence qui découle de la théorie des pouvoirs résiduaire?⁵²

D'ailleurs, il est intéressant de remarquer que la Province de Québec a récemment adopté la Loi des Transports⁵³ dont le champ d'application vise notamment le transport des personnes, des animaux et des choses par air, d'un point à un autre dans les limites du Québec.⁵⁴ De même, l'Office de révision du Code civil⁵⁵ de la

⁴⁹ *Agence Maritime Inc. v. Conseil Canadien des Relations Ouvrières*, [1969] S.C.R. 851, commenté par M. Pourcelet, (1971), 31 R. du B. 110, aux pp. 111 et 112; voir aussi *Three Rivers Boatmen Ltd v. Conseil Canadien des Relations Ouvrières et al.*, [1969] S.C.R. 607.

⁵⁰ Pourcelet, *ibid.*, aux pp. 111-112.

⁵¹ Art. 91(10) A.A.N.B., *supra*, note 1.

⁵² Surtout si l'on considère que nos tribunaux ont toujours donné plus de pouvoirs à une compétence énumérée; voir A. Tremblay, *Les compétences législatives au Canada* (1967), p. 96

⁵³ L.Q., 1972, ch. 55.

⁵⁴ *Ibid.*, art. 3(2); on prend d'ailleurs bien soin d'exclure "la navigation" de cette compétence provinciale.

⁵⁵ Rapport sur le Contrat de transport (1972).

Province de Québec a également préparé un projet de loi qui vise notamment à réglementer la responsabilité du transporteur aérien pour les vols effectués exclusivement dans les limites du Québec.⁵⁶

En conclusion, il semble bien que les législatures provinciales aient juridiction pour légiférer en matière de transport aérien intra-provincial, à l'exception des questions techniques ('aerial navigation').⁵⁷

II. *Les compétences en matière d'aménagement aéro-portuaire.*

Même si l'Autorité fédérale possède une compétence exclusive difficilement discutable en matière d'aéronautique, il n'en demeure pas moins que les provinces peuvent prétendre jouer un certain rôle quant à l'aménagement d'un aéroport et de ses facilités. Nous verrons d'abord ce qu'il en est au stade de l'implantation et de la construction même de l'aéroport.

A. *Les compétences au niveau de l'implantation et de la construction des aéroports.*

1. *Le pouvoir de décision quant à la localisation des aéroports.*

On peut se rappeler qu'il y a eu dans le passé beaucoup de frictions entre le gouvernement fédéral et la Province de Québec quant à l'implantation d'un nouvel aéroport international à Sainte-Scolastique. A cette époque, le gouvernement fédéral avait soulevé l'ire du gouvernement provincial en décidant d'implanter ce nouvel aéroport dans cette région.⁵⁸

Il est facile de comprendre l'intérêt des provinces à vouloir participer au pouvoir décisionnaire en cette matière lorsque l'on sait qu'un nouvel aéroport draine nécessairement tout un pôle de croissance dans sa périphérie. Evidemment pour desservir ce nouveau centre, il est nécessaire de planifier des facilités adéquates de transport terrestre. En résumé, l'implantation d'un nouvel aéroport a donc pour effet de créer un certain déséquilibre dans la croissance normale d'une région.⁵⁹

Malheureusement, on se doit de conclure à la lecture de la jurisprudence que les provinces n'ont aucun veto à opposer à

⁵⁶ *Ibid.*, arts 49 à 55 du Rapport.

⁵⁷ D'ailleurs, comme nous l'avons vu précédemment, certains juges ont déjà tiré ces conclusions: voir, *supra*, notes 35 et 36.

⁵⁸ A ce sujet, voir les commentaires de E. McWhinney, *Canadian Federalism and the Foreign Affairs and Treaty Power: The Impact of Quebec's Quiet Revolution* (1969), 7 A.C.D.I. 3, aux pp. 20 à 24.

⁵⁹ McNairn, *op. cit.*, note 15, à la p. 439.

l'autorité fédérale quant à la décision d'établir un nouvel aéroport. C'est d'ailleurs ce qui ressort de l'arrêt *Johannesson*⁶⁰ et de quelques autres décisions sur le sujet.⁶¹ Toutefois, en toute justice, il faut dire que les provinces pourraient empêcher l'établissement d'un nouvel aéroport en refusant de fournir les appuis nécessaires pour l'infrastructure routière.

2. Les questions d'expropriation et de zonage.

Bien sûr, si le Parlement fédéral possède le pouvoir d'établir un nouvel aéroport, il a également celui d'exproprier le terrain nécessaire à cette fin.⁶² D'autre part, le gouvernement fédéral a le pouvoir d'édicter des règlements concernant "la hauteur, l'emploi et l'emplacement de constructions, bâtiments et objets, y compris les objets de provenance naturelle, situés sur des terrains contigus à des aéroports ou dans leurs environs, pour des fins concernant la navigation des aéronefs ainsi que l'utilisation et la mise en service des aéroports . . .".⁶³

Après le dépôt d'un tel règlement de zonage pour un aéroport donné,⁶⁴ toute personne prétendant avoir subi un préjudice suite à ce règlement pourra recouvrer une indemnité si la procédure est intentée dans les deux ans du dépôt de ce règlement.⁶⁵

A notre avis, le pouvoir fédéral peut exproprier ou répartir dans des zones tous les terrains nécessaires pour permettre et faciliter la navigation aérienne et l'exploitation proprement dite de l'aéroport.⁶⁶ Ce pouvoir s'étendrait même à notre avis à l'expropriation de terrains pour créer une zone tampon autour d'un aéroport afin de minimiser le plus possible tous les désagréments découlant des bruits aéronautiques.⁶⁷

3. L'aménagement des terrains périphériques.

Par contre, les provinces possèdent le pouvoir de contracter des

⁶⁰ *Supra*, note 16.

⁶¹ *Montreal Flying Club (Aero-Club de Montréal) v. City of Montreal North*, [1972] C.S. 695 (mandamus accordé au club aérien pour forcer la municipalité à lui accorder le permis d'exploitation). *Re Orangeville Airport Ltd. v. Town of Caledon et al.* (1976), 66 D.L.R. (3d) 610 (Ont. C.A., j. MacKinnon).

⁶² Loi sur les Expropriations, S.R.C., 1970, ch. E-19.

⁶³ Loi sur l'Aéronautique, *supra*, note 27, art. 6(1)(j).

⁶⁴ A titre d'exemple d'un tel règlement de zonage, voir: Règlement de zonage de l'Aéroport de Mirabel, SOR/DORS/76-112, 5 février 1976.

⁶⁵ Loi sur l'Aéronautique, *supra*, note 27, art. 6(10) et (11).

⁶⁶ H.W. Silverman et J.D. Evans, *Aeronautical Noise in Canada* (1972), 10 Osgoode Hall L.J. 607, à la p. 611.

⁶⁷ *Ibid.*, aux pp. 612 et 613 et *infra*, voir notre section sur les compétences en matière de pollution et de bruit.

ententes avec le gouvernement fédéral afin de faciliter l'implantation, l'extension ou l'amélioration des aéroports situés sur son territoire.⁶⁸

En 1968, le Ministère fédéral des transports a cédé aux provinces le droit de légiférer sur la propriété foncière près des aéroports, sauf en ce qui regardait la hauteur des bâtiments.⁶⁹ Cependant, quelques années plus tard, la Cour d'Appel de l'Ontario déclarait péremptoirement que le pouvoir de légiférer sur les terrains périphériques des aéroports relevait de fait des provinces, sauf lorsque ce pouvoir empiétait sur des questions de navigation aérienne.⁷⁰

Voici d'ailleurs comment s'exprima l'honorable juge Aylesworth:⁷¹

It remains only to add that, in our view, the whole object, scope, and effect of the Aeronautics Act, R.S.C. 1952, c. 2, and amendments thereto, is to provide for all matters relevant to aerial navigation and that the federal jurisdiction stops short of and is not in conflict with the provincial jurisdiction concerning property and civil rights beyond the protection and interests of such navigation. In other words, the beneficial use of any lands surrounding an airport is a matter solely under the control of the provincial authorities save in the respect I have mentioned; any beneficial uses of the land which would not interfere with or affect aerial navigation are not the subject-matter of the *Aeronautics Act*; they remain solely within the jurisdiction of the Province.

Donc, le pouvoir de légiférer sur la zone contiguë aux aéroports relève des provinces,⁷² sauf en ce qui a trait à la hauteur des bâtiments ou des matières qui relèvent de la navigation aérienne.⁷³

Voyons maintenant ce qu'il en est des lois du travail et de leur application lors de la construction des aéroports fédéraux.

4. *Les lois du travail et la construction des aéroports.*

Un point qui a été souvent débattu par nos tribunaux est celui de

⁶⁸ L'Ontario a même légiféré à cet égard: The Airports Act, R.S.O., 1970, c. 17.

⁶⁹ A.B. Rosevear, *Noise in the Vicinity of Airports and Sonic Boom* (1969), 17 *Chitty's L.J.* 3, à la p. 21.

⁷⁰ *Bramalea Consolidated Developments Ltd. v. Attorney-General for Ontario and the Minister of Municipal Affairs of Ontario*, [1971] 2 O.R. 570 (C.A.), [1971] 1 O.R. 252 (H.C.).

⁷¹ *Ibid.*, aux pp. 570 et 574.

⁷² Pour ce qui est de l'exploitation de la zone commerciale autour de l'aéroport de Mirabel, le gouvernement du Québec a confié la gestion de cet espace à l'organisme du Parc industriel et commercial aéroportuaire de Montréal qui est administré par le Ministère de l'Industrie et du Commerce. Ce parc compte environ 3,000 acres; voir: Mirabel, *Financial Times of Canada*, 29 septembre 1975, édition spéciale, pp. 56 à 63.

⁷³ Voir *Re Orangeville Airport Ltd v. Town of Caledon et al.*, *supra*, note 61.

savoir quelles lois en matière de droit du travail s'appliquent aux ouvriers qui construisent un aéroport fédéral. Soulignons d'abord que certains arrêts ont décidé que c'était bel et bien le Code canadien du travail qui devait s'appliquer à la construction d'un aéroport fédéral.⁷⁴

Cependant, nous ne pouvons souscrire à cette théorie et nous croyons que la jurisprudence a plutôt restreint l'application de ces lois fédérales du travail à l'aspect "Management and Operation of any Commercial or Industrial Undertaking".⁷⁵

D'ailleurs, récemment la Cour d'Appel du Québec dans un jugement divisé⁷⁶ renversait la décision rendue en première instance. Dans cette affaire, l'appelante réclamait pour les employés d'un contracteur affecté à la construction de l'aéroport de Mirabel la différence de salaire qu'ils recevraient s'ils relevaient de la législation provinciale plutôt que de la législation fédérale. Notre Cour d'Appel, par la voix de l'honorable juge Turgeon, statua qu'à la période mentionnée, les employés de l'intimée travaillaient non pas dans un aéroport mais à un chantier de construction et qu'en conséquence, l'entreprise ne deviendrait une entreprise fédérale que lorsque l'aéroport serait réalisé. L'honorable juge souligna également qu'il fallait distinguer entre le personnel nécessaire à l'exploitation d'une entreprise fédérale et celui qui ne fait que préparer un ouvrage dont la destination finale sera de servir à une entreprise fédérale.⁷⁷ Il faudrait donc distinguer selon notre Cour d'Appel un simple chantier de construction d'une entreprise fédérale proprement dite où des travaux s'effectuent.

Ainsi, dans une décision récente, la Cour suprême de la Colombie-Britannique⁷⁸ décida que des employés municipaux qui travaillent à l'entretien d'un aéroport existant, propriété de la Couronne fédérale, mais loué à la municipalité, relevaient exclusivement de la législature fédérale.⁷⁹

⁷⁴ Voir *Commission du Salaire Minimum v. Construction Montcalm Inc.*, C. S. Terrebonne, 6 juillet 1972, l'hon. juge P. Carignan; *contra*: *Commission du Salaire Minimum v. Alnor Construction (Que) Ltd*, C. P. Terrebonne, 1962, no. 62-668; A. Tremblay, *Le droit fédéral du travail s'en vient-il?* (1962), 32 R. du B. 436.

⁷⁵ *Reference Re Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigations Act*, [1955] S.C.R. 529.

⁷⁶ *La Commission du Salaire Minimum v. Construction Montcalm*, [1975] C.A. 675, M. le juge Montgommery étant dissident. Ce jugement a été confirmé par la Cour suprême du Canada le 21 décembre 1978.

⁷⁷ *Ibid.*, à la p. 678.

⁷⁸ *Re City of Kelowna and Canadian Union of Public Employees, Local 338* (1974), 42 D.L.R. (3d) 754.

⁷⁹ Voir aussi *City of Ottawa v. Shore & Horwitz Construction Co. Ltd* (1960), 22 D.L.R. (2d) 247, où l'on décida qu'un entrepreneur chargé de construire des

Enfin, soulignons que la Cour suprême de l'Alberta⁸⁰ vient de rendre une décision intéressante sur ce sujet. Dans cette affaire, un conflit de travail était survenu entre les parties lors de la construction de certaines facilités sur l'aéroport de Calgary. Les syndicats concernés prétendaient pour leur part que le Code canadien du travail devait trouver son application.⁸¹ L'honorable juge Cavanagh opta plutôt pour la thèse contraire pour le motif que l'activité de ces employés ne faisait pas partie intégrante de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. En effet, aux dires de l'honorable juge, la construction d'un édifice sur un aéroport ne peut être assimilée à ce que l'on appelle l'aéronautique et de ce fait relève plutôt de la compétence des provinces.

En somme, malgré les apparences et ce que l'on peut penser à prime abord, on peut donc constater que les provinces possèdent certains pouvoirs législatifs quant à l'aménagement éventuel d'un aéroport sur leur territoire. Toutefois, il serait certes souhaitable qu'un plus grand rôle soit dévolu à l'autorité provinciale quant à la décision même d'implanter un aéroport. Ceci aurait pour effet d'éviter les inutiles frictions auxquelles nous avons assisté dernièrement à propos de l'implantation de nouveaux aéroports dans la région de Montréal et de Toronto.

Voyons maintenant ce qu'il en est en matière de partage des compétences au niveau de la mise en marche et de l'exploitation des aéroports.

B. *Les compétences au niveau de la mise en marche et de l'exploitation des aéroports.*

1. *L'exploitation des aéroports.*

Evidemment, en ce qui concerne l'aménagement même et l'entretien des pistes, hangars et autres facilités sur les aéroports c'est bien le gouvernement fédéral qui possède le pouvoir de légiférer sur ces matières. D'ailleurs, la Loi sur l'Aéronautique a expressément reconnu qu'il incombait au Ministre des Transports du Canada:⁸²

... de construire et de maintenir tous les aérodromes et stations ou postes aéronautiques de l'Etat, y compris toutes les installations, machines et tous les bâtiments nécessaires à leur équipement et entretien efficaces.

Tout un assortiment de règlements a été adopté pour assurer à

baraquements sur un aéroport n'était pas obligé de demander un permis municipal à cette fin.

⁸⁰ *Re United Association of Journeymen et al. v. Vipond Automatic Sprinkler Co. Ltd* (1976), 67 D.L.R. (3d) 381.

⁸¹ S.R.C., 1970, ch. L-1, arts 2(e) et 108(1).

⁸² *Supra*, note 27, art. 3(c) voir également l'art. 6(1)(c).

l'autorité fédérale la prééminence dans ce secteur⁸³ et ce pouvoir s'étend même à l'octroi de permis pour l'exploitation de ces aéroports.⁸⁴

En somme, il n'y a guère de discussion possible à cet égard et on se doit de conclure que le Parlement fédéral a sans contredit une compétence exclusive pour légiférer dans ce secteur.⁸⁵

2. L'accès et la circulation sur les aéroports.

En ce qui concerne l'accès et la circulation sur les aéroports fédéraux, on peut certes affirmer que c'est le gouvernement fédéral qui a juridiction pour légiférer sur ces matières.⁸⁶ En effet, pour des raisons de sécurité, il est impérieux que l'accès et la circulation sur les aéroports fédéraux soient réglementés de façon stricte et uniforme. Il est clair que l'autorité fédérale possède cette compétence en vertu de son pouvoir général sur l'aéronautique.⁸⁷

Toutefois, la réglementation fédérale a délégué partiellement aux provinces et aux municipalités son pouvoir de contrôler la circulation automobile sur les aéroports en assujettissant ce droit à la possession d'un permis de conduire provincial ou d'un permis d'exploitation municipale.⁸⁸ Les tribunaux ont d'ailleurs reconnu la validité de cette délégation et de la réglementation qui en découlait.⁸⁹ Cependant, le Parlement fédéral s'est réservé le droit de prélever certaines redevances quant aux véhicules taxis qui viennent cueillir des passagers à certains aéroports fédéraux.⁹⁰

Dans la prochaine section, nous verrons que c'est l'autorité provinciale qui est compétente pour légiférer quant aux moyens de transport qui desservent l'afflux des passagers aux aéroports.

⁸³ Règlements de l'Air, 11 janvier 1961, DORS/61-10 et autres modifications; Codification administrative préparée par le Ministère des Transports (6e éd., 1973), arts 300 à 314.

⁸⁴ *Ibid.*, arts 300 à 320.

⁸⁵ Pour une étude du régime de responsabilité des autorités aéroportuaires, voir Paquette, *op. cit.*, note 32, pp. 261 à 270.

⁸⁶ Loi sur la circulation sur les terrains du gouvernement, S.R.C., 1970, ch. G-10, art. 2; Loi sur le Ministère du Transport, S.R.C., 1970, ch. T-15 et The Airport Vehicle Control Regulations, P.C. 1964-1326, SOR/64-354, art. 4(a).

⁸⁷ Voir McNairn, *op. cit.*, note 15, aux pp. 431 à 434.

⁸⁸ The Airport Vehicle Control Regulations, *supra*, note 86, art. 4(a).

⁸⁹ *Desrosiers v. Thinel*, [1962] S.C.R. 515 et *R. v. Johnson* (1965), 49 D.L.R. (2d) 373 (Man. C.A.); *R. v. MacLean* (1974), 17 C.C.C. (2d) 84; *R. v. Roy and Goodman*, [1973] 1 O.R. 38; en appel, [1973] 3 O.R. 366.

⁹⁰ Règlement sur les redevances des taxis dans les aéroports, S.O.R./DORS/73-161.

3. *Les moyens de transport qui desservent l'afflux des passagers aux aéroports.*

Il est évident que pour qu'un aéroport soit à même de remplir les fins pour lesquelles il a été construit, toute une kyrielle d'accommodements doivent être fournis aux passagers. A cet égard, on peut certainement mentionner les moyens de transport qui desservent les passagers aux aéroports, comme les autobus, les taxis, les limousines et autres moyens.⁹¹

A ce chapitre, nos tribunaux⁹² ont généralement refusé au gouvernement fédéral le pouvoir de légiférer d'une façon complète sur les services de transport et les franchises ayant le droit d'opérer auprès des aéroports. Ainsi, dans l'affaire de *Re Colonial Coach v. Ontario Transport Board*,⁹³ l'honorable juge Donohue refusa d'accorder au fédéral la juridiction sur le service de limousine qui desservait l'aéroport de Toronto (Malton). L'honorable juge spécifia qu'il ne pouvait accepter la théorie qui voulait que ces moyens de transport soient incidents à sa compétence sur l'aéronautique puisqu'ils employaient les routes des provinces et qu'ils bénéficiaient d'abord aux passagers et non aux aéroports. Il s'appuya de plus sur une décision rendue par la Cour d'Appel du Québec.⁹⁴

Dans cette affaire, la Cour décida⁹⁵ que le travail des employés de l'appelante qui consistait à transporter les bagages des clients des compagnies aériennes, de l'extérieur à la consigne, relevait de la compétence provinciale et était assujéti aux dispositions concernant le salaire minimum. Les juges de la majorité notèrent qu'aussi utile que ce travail pouvait être pour les compagnies d'aviation et leurs passagers, il n'en demeurait pas moins qu'il ne faisait pas partie intégrante du transport aérien et de ce fait ne relevait pas de la juridiction fédérale sur l'aéronautique. Ils s'appuyèrent pour ce faire sur une décision du Conseil privé.⁹⁶

En conséquence, nous pouvons conclure, malgré le fait que la Cour suprême ne se soit pas encore prononcée sur le sujet, que cette compétence appartient aux provinces et non au gouvernement fédéral.

⁹¹ McNairn, *op. cit.*, note 15, aux pp. 431 et s.

⁹² *Re Colonial Coach v. Ontario Highway Transport Board*, [1967] 2 O.R. 26 (H.C.), conf. en appel pour d'autres motifs, [1967] 2 O.R. 248.

⁹³ *Ibid.*, à la p. 35.

⁹⁴ *Murray Hill Limousine Service Ltd v. Batson*, [1965] B.R. 778, à la p. 783, où le juge Taschereau affirme son opinion sur le problème constitutionnel.

⁹⁵ Sur un jugement divisé, l'honorable juge Rinfret étant dissident, *ibid.*, aux pp. 779 et s.

⁹⁶ *Canadian Pacific Railway Co. v. A.G. for British Columbia and A.G. for Canada*, [1950] A.C. 122, aux pp. 144 à 148.

4. La pollution et le bruit.

Il semble bien que le pouvoir de légiférer quant au bruit aéronautique et spécialement celui qui provient de l'exploitation des aéroports relèverait exclusivement de l'autorité fédérale en vertu de son pouvoir sur l'aéronautique et la navigation aérienne.⁹⁷

En effet, comme nous l'avons souligné antérieurement, au Canada, la majorité des grands aéroports publics sont opérés et contrôlés par le gouvernement fédéral.⁹⁸ En aménageant les nouveaux aéroports, celui-ci s'assure maintenant d'exproprier suffisamment de terrains pour créer une "zone de bruits" pour éviter que des préjudices soient causés aux propriétaires riverains.⁹⁹

En résumé, on peut dire que la compétence fédérale en matière de contrôle du bruit aéronautique est accessoire au pouvoir du Parlement de légiférer sur l'aéronautique et sur la navigation aérienne. Ainsi, un règlement municipal contre le bruit fut jugé *ultra vires* parce qu'il enfreignait la compétence du gouvernement fédéral sur la navigation maritime.¹⁰⁰

Conclusion

En conclusion, il convient de rappeler brièvement que lorsque l'on traite d'aéronautique et de navigation aérienne, nous aurions tort de croire que ces termes incluent nécessairement la compétence de légiférer en ce qui regarde la responsabilité découlant du transport aérien. Donc, malgré le fait que le Conseil privé et la Cour suprême aient consacré à tour de rôle la prééminence du pouvoir fédéral dans ces deux premiers secteurs techniques, il n'en demeure pas moins que l'autorité provinciale pourrait prétendre à légiférer avec succès en ce qui touche la responsabilité découlant du transporteur aérien intra-provincial.

Pour ce qui est des compétences constitutionnelles en regard avec l'aménagement et l'implantation de nouveaux aéroports, on se

⁹⁷ D. Alheritiere, Les problèmes constitutionnels de la lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique au Canada (1972), 50 Can. Bar Rev. 561, aux pp. 572 et s.; J. Hetu, et J. Piette, Le droit de l'environnement au Québec (1976), 36 R. du B. 621, aux pp. 629 et 630; Rosevear, *op. cit.*, note 69.

⁹⁸ Silverman et Evans, *op. cit.*, note 66, à la p. 611.

⁹⁹ Ce principe a d'ailleurs été mis en application pour le nouvel aéroport de Mirabel où une zone tampon a été créée par l'expropriation d'environ 102,000 arpents: Mirabel, *op. cit.*, note 72, aux pp. 24 et s.

¹⁰⁰ *R. v. Rice*, [1963] 1 C.C.C. 108 (Ont. Mag. Ct); voir aussi: *R. v. C.S.L. Ltd.*, [1960] O.W.N. 277, 127 C.C.C. 205, [1961] O.W.N. 89; voir également: C.H. McNairn, Airports Noise Pollution: The Problem and the Regulatory Response (1972), 50 Can. Bar Rev. 248; L.S. Fink, Canadian Law and Aircraft Noise Disturbance (1965), 11 McGill L.J. 55; Paquette, *op. cit.*, note 32, pp. 308 à 315.

doit de conclure que c'est le gouvernement fédéral qui a l'autorité décisionnelle. Cependant, nous estimons que vu l'importance qu'un aéroport peut avoir sur le développement économique et social d'une région donnée, il y aurait lieu de concéder aux provinces un droit de véto en la matière. Dans les faits comme nous l'avons vu, il est arrivé que le gouvernement provincial ait ce pouvoir en refusant de fournir tous les services secondaires nécessaires, comme le système routier, par exemple, au nouvel aéroport projeté. Toutefois, pour éviter ces frictions inutiles, il y aurait lieu de conférer ce droit de véto aux provinces.

Sur le plan de la navigation aérienne, nous croyons qu'il y aurait également lieu de déléguer aux provinces le pouvoir de légiférer quant aux émissions de permis d'exploitation des transporteurs aériens opérant uniquement à l'intérieur des limites territoriales d'une même province. Il nous apparaît que c'est l'autorité provinciale qui serait la mieux placée pour administrer avec plus d'efficacité ces matières purement locales et d'intérêt provincial. Quoiqu'il en soit, on est forcé d'admettre à l'heure actuelle que la compétence fédérale en la matière demeure très exhaustive et qu'il serait certes très difficile pour une province de la contester devant les tribunaux.
