

La responsabilité du transporteur aérien et la Constitution

Qui, de l'autorité fédérale ou des provinces, a compétence en matière de responsabilité civile du transporteur aérien? C'est à ce problème que sont consacrées les quelques réflexions qui suivent, où n'est cependant pas repris l'examen détaillé du partage des compétences en matière de droit aérien et d'aéronautique puisque cet examen général a déjà fait l'objet d'excellentes études de doctrine.¹ On peut se surprendre que cette question ne soit pas encore complètement résolue en jurisprudence et que juges et auteurs aient à son sujet des opinions très divergentes.² Mais avant d'aborder la question elle-même, essayons plutôt d'expliquer cet état d'incertitude.

On peut faire à ce sujet l'hypothèse suivante. En matière de transport, comme en toutes ces matières où la géographie et les considérations territoriales ont beaucoup d'importance, le droit constitutionnel s'est à ce jour surtout intéressé à la distinction entre d'une part les réseaux interprovinciaux ou internationaux, et d'autre part les réseaux intra-provinciaux,³ en d'autres termes à l'étendue territoriale de telle installation ou de tel service. On veut savoir si un service d'autobus ou un oléoduc est *inter* ou *intra*; afin de déterminer si c'est le pouvoir central ou la province qui peut le réglementer, par exemple au point de vue commercial ou au point de vue des rapports patronaux-ouvriers. Le Canada a beau être le pays par excellence de la géographie, il ne faudrait quand même pas oublier qu'à côté de ce qu'on pourrait appeler l'étendue des compétences, il y a aussi l'important problème de leur profondeur. Si un oléoduc est qualifié d'*inter* et qu'il relève par conséquent du pouvoir central, en relèvera-t-il de façon tellement profonde, si l'on peut dire, que les règles du droit civil provincial, sur l'hypothèque ou le privilège ouvrier par exemple, ne lui seront pas appli-

¹ Voir en particulier McNairn, *Aeronautics and the Constitution* (1971) 49 R. du B. can. 411 et Paquette, *La responsabilité en droit aérien canadien* (1979), aux pp. 5-39.

² Voir Paquette, *supra*, note 1, à la p. 15.

³ En vertu du *British North America Act, 1867*, 30-31 Vict., c. 3, art. 92(10) [ci-après *B.N.A. Act*], tel qu'interprété par la jurisprudence, le transport international et interprovincial est de compétence fédérale et le transport intra-provincial, de compétence provinciale. On verra plus loin que cette distinction n'est très probablement pas applicable au transport aérien, qui relève du pouvoir résiduaire fédéral. Sur le transport en général, voir notamment McNairn, *Transportation, Communication and the Constitution* (1969) 47 R. du B. can. 355.

cables? On a beaucoup réfléchi en droit constitutionnel sur l'étendue des compétences, pas assez sur leur profondeur. Et cette négligence de la dimension verticale est particulièrement fâcheuse dans un domaine comme celui du transport aérien!

I. L'étendue des compétences

On peut considérer comme établi aujourd'hui que l'aéronautique et la réglementation technique du transport aérien, qu'il soit *inter* ou *intra*, relèvent en entier du Parlement fédéral en vertu de son pouvoir résiduaire.⁴ Il en va différemment des autres modes de transport, où les compétences se partagent suivant le critère d'ordre territorial qu'on a évoqué plus haut.

Mais l'étendue de cette compétence fédérale n'est pas complètement déterminée pour autant, et il faut encore s'interroger sur ce qu'il advient des services auxiliaires. C'est ainsi que la localisation des aéroports est de compétence fédérale exclusive,⁵ de même que la réglementation des édifices qu'on y construit.⁶ Ottawa peut aussi réglementer la hauteur des édifices sur les terrains avoisinants⁷ et adopter des mesures de protection contre le bruit, ce qui n'empêche pas par ailleurs les provinces d'établir dans le même but des plans de zonage applicables aux régions entourant les aéroports.⁸

Quant aux services de transport routier entre l'aéroport et la ville voisine, on a considéré qu'ils n'étaient pas essentiels à l'aéronautique au point d'échapper à l'application des lois provinciales sur le transport,⁹ et l'on a jugé aussi que les porteurs de bagages restaient soumis aux lois provinciales sur le salaire minimum.¹⁰ En revanche, sont régis par les lois fédérales de travail les machinistes chargés de l'entretien des avions,¹¹ les pompistes qui les ap-

⁴ Voir *Jorgenson v. North Vancouver Magistrates* (1959) 28 W.W.R. 265, à la p. 266 (B.C.C.A.) et les *obiter dicta* du *In re the Regulation and Control of Aeronautics in Canada* [1932] A.C. 54, à la p. 77 (P.C.) et de *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul* [1952] 1 S.C.R. 292, à la p. 314, qui sont à l'effet que le transport aérien, aussi bien intra-provincial qu'interprovincial et international, relève de la compétence fédérale. Voir aussi Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), à la p. 334.

⁵ *Johannesson v. Rural Municipality of West St Paul*, *supra*, note 4.

⁶ *Re Orangeville Airport Ltd & Town of Caledon* (1976) 11 O.R. (2d) 546 (C.A.).

⁷ *Shepherd v. The Queen* [1964] Ex. C.R. 274.

⁸ *Bramalea Consolidated Developments Ltd v. A.G. Ont.* [1971] 2 O.R. 570 (C.A.).

⁹ *Re Colonial Coach v. Ontario Highway Transport Board* [1967] 2 O.R. 25 (H.C.).

¹⁰ *Murray Hill Limousine Service Ltd v. Batson* [1965] B.R. 778.

¹¹ *Field Aviation Co. v. Alberta Board of Industrial Relations* [1974] 6 W.W.R. 596 (Alta C.A.).

provisionnement en carburant,¹² et il en va de même des employés d'une municipalité qui travaillent à l'entretien d'un aéroport loué par le gouvernement fédéral à la municipalité en question.¹³ Mais un entrepreneur chargé de la construction de pistes d'atterrissage reste soumis aux lois provinciales de travail, une pareille tâche, de caractère temporaire, ne pouvant être considérée comme partie intégrante de l'aéronautique.¹⁴

Ce bref rappel de la jurisprudence n'avait pour but que de montrer qu'à ce jour les problèmes constitutionnels relatifs à l'aéronautique et au transport aérien furent surtout centrés sur le degré de connexité entre le service aérien proprement dit et les services auxiliaires. Mais une fois acquis qu'on est en présence d'un service aérien ou d'un service connexe pouvant être considéré comme partie intégrante du premier, ce service relèvera-t-il de l'autorité fédérale à tous égards, c'est-à-dire non seulement quant aux règles techniques de la navigation aérienne mais aussi quant à la réglementation économique, à la tarification, aux relations patronales-ouvrières et enfin aux règles de responsabilité civile du transporteur? En d'autres termes, quelle sera la profondeur de la compétence fédérale?

II. La profondeur des compétences

Rappelons que les tribunaux ont eu parfois tendance à faire de certains services ou entreprises de compétence fédérale des espèces d'enclaves, en leur rendant inapplicables des lois provinciales d'ordre général sans qu'on en voit trop bien la raison. Ce fut le cas par exemple quand la Cour suprême décida que la compagnie Bell Canada, qui en tant qu'entreprise de télécommunications relève de la compétence fédérale, n'avait pas à se soumettre aux normes provinciales sur le salaire minimum, même en l'absence de normes fédérales à ce sujet.¹⁵ Ce fut le cas aussi quand la même cour jugea inapplicable à un oléoduc interprovincial une loi provinciale sur le privilège ouvrier,¹⁶ obligeant de ce fait le Parlement à intervenir pour prévoir le contraire.¹⁷ Accepter que les lois provinciales d'ordre

¹² *Butler Aviation of Canada Ltd v. L'association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aéro-astronautique* [1975] C.F. 590.

¹³ *Re City of Kelowna & Canadian Union of Public Employees, Local 338* (1974) 42 D.L.R. (3d) 754 (B.C.S.C.).

¹⁴ *Construction Montcalm Inc. v. Commission du salaire minimum du Québec* [1979] 1 R.C.S. 754.

¹⁵ *Commission du salaire minimum [du Québec] v. Bell Canada* [1966] S.C.R. 767.

¹⁶ *Campbell-Bennett Ltd v. Comstock Midwestern Ltd* [1954] S.C.R. 207.

¹⁷ *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.C. 1959, c. 46, art. 79 [maintenant S.R.C. 1970, c. N-6, art. 79].

général s'appliquent dans de tels contextes paraît une position beaucoup plus rationnelle, car elle évite au Parlement de légiférer sans aucunement l'empêcher de le faire et de rendre la loi provinciale inopérante s'il le désire, en vertu de ses pouvoirs accessoires et pondérants.

La profondeur d'une compétence, en matière d'aéronautique ou en d'autres matières, ne doit donc pas être déterminée par simple automatisme, mais en considérant dans chaque cas ce qui est nécessaire pour l'efficacité de son exercice. Une compagnie d'aviation spécialisée dans la lutte contre les incendies de forêt pour le compte d'une province doit détenir un permis et satisfaire aux diverses exigences techniques fédérales; mais rien ne justifierait que ce soit aussi les lois fédérales de travail qui s'appliquent à elle.¹⁸ Rien n'empêche non plus une province d'interdire que l'on fasse la chasse en avion, puisque c'est de chasse et non d'aéronautique qu'il s'agit.¹⁹ Et si une province n'a pu taxer le passage d'avions au-dessus de son territoire et les repas qu'on sert à bord de ceux-ci, ce n'est pas parce que la loi provinciale était relative à l'aéronautique mais bien parce qu'on l'a jugée extra-territoriale.²⁰ Ce dernier cas est, au sens propre, relatif à la dimension verticale des compétences; mais c'est la dimension verticale au sens figuré qui nous intéresse ici!

Dans cette perspective, j'ai pour ma part peu de mal à me convaincre que le Parlement fédéral a compétence pour légiférer sur la responsabilité civile du transporteur aérien, étant bien entendu toutefois qu'en l'absence de droit fédéral sur la question, les règles générales du droit civil des provinces demeurent applicables. Cette position, qui apparaît conforme à la tendance dominante de la jurisprudence,²¹ me semble dictée par les liens étroits qui existent entre les normes techniques de l'aéronautique et les problèmes de responsabilité. Dans un arrêt ancien, le *Judicial Committee* a reconnu au Parlement fédéral le pouvoir de légiférer sur la responsabilité civile des compagnies ferroviaires, accessoirement à sa compétence sur les chemins de fer.²² Il n'y a guère de raison pour qu'il en aille autrement du transport aérien.

¹⁸ *Re Forest Industries Flying Tankers Ltd & Kellough* (1980) 98 D.L.R. (3d) 633 (B.C.S.C.).

¹⁹ *R. v. Pearsall* (1978) 80 D.L.R. (3d) 285 (Sask. C.A.).

²⁰ *R. v. Air Canada* [1980] 5 W.W.R. 441 (C.S.C.).

²¹ Voir l'obiter dictum du juge en chef Laskin dans *Tropwood A.G. v. Sivaco Wire & Nail Co.* [1979] 2 R.C.S. 157, aux pp. 165-6. Voir aussi *Schwella v. The Queen* [1957] Ex. C.R. 226, à la p. 233 et *Bensol Customs Brokers Ltd v. Air Canada* (1980) 99 D.L.R. (3d) 623 (F.C.A.), en particulier au jugement de M. le juge LeDain à la p. 631.

²² *Grand Trunk Ry v. A.-G. Canada* [1907] A.C. 65, où fut jugée valide une loi fédérale interdisant aux compagnies ferroviaires de se dégager contrac-

Certes il y a une distinction logique entre les normes techniques de l'aéronautique et les problèmes de responsabilité, de même qu'entre ces deux matières et la réglementation économique de l'aviation. En Australie et aux Etats-Unis, la réglementation économique du transport aérien intra-étatique relève des Etats et le fonctionnement du système paraît satisfaisant.²³ Il ne serait donc pas du tout impensable de reconnaître pour le Canada un fractionnement de compétences du même genre, de même qu'on pourrait distinguer entre la technique de la radio ou télédiffusion et le contenu de la programmation à des fins de partage de la compétence législative. Mais la jurisprudence constitutionnelle canadienne, à tort ou à raison, n'a jamais montré beaucoup de faveur pour ce genre de découpage, et tout porte à croire que la compétence fédérale sur l'aéronautique englobe les trois niveaux de la technique, de l'économie et de la responsabilité.

Il reste à se demander pourquoi tant de juristes, surtout au Québec, ont tendance à penser que la responsabilité du transporteur aérien échappe à la compétence fédérale. Pour certains, dès qu'il est question de règles ou de remèdes d'ordre civil, toute compétence fédérale est exclue. C'est oublier que certaines compétences fédérales sont de caractère strictement civil.²⁴ D'autres compétences, il est vrai, ne peuvent, à cause de leur nature même, permettre l'adoption de règles et de recours purement civils. Ainsi la compétence fédérale sur le commerce international et interprovincial²⁵ ne permet pas la création d'un recours en dommages ou en injonction contre celui qui se livre à des pratiques commerciales malhonnêtes, et la compétence fédérale sur le droit criminel,²⁶ par définition, ne le permet pas non plus.²⁷ Mais il faut se garder d'étendre cette impossibilité à d'autres compétences qui, même si elles ne sont pas de nature civile, peuvent néanmoins justifier l'adoption de règles

tuellement de toute responsabilité civile pour les fautes commises par leurs employés. Dans *Marier v. Air Canada* [1976] C.S. 847, à la p. 853, M. le juge Bourgeois fait remarquer que cet arrêt a trait aux droits civils des employés des compagnies et qu'il n'a pas d'application quant à la responsabilité du transporteur. Mais la loi fédérale, en interdisant aux compagnies de se dégager de responsabilité, affectait directement la responsabilité civile de celles-ci.

²³ Voir McNairn, *supra*, note 1, aux pp. 419-26.

²⁴ On pense aux affaires bancaires, à la faillite et à l'insolvabilité, au mariage et au divorce, compétences respectivement établies par les paras 15, 21 et 26 de l'art. 91 du *B.N.A. Act*.

²⁵ Art. 91(2) du *B.N.A. Act*.

²⁶ Art. 91(27) du *B.N.A. Act*.

²⁷ Voir *MacDonald v. Vapour Canada Ltd* [1977] 2 R.C.S. 134, où l'on a jugé qu'un tel recours ne pouvait être fondé sur les paras 2 et 27 de l'art. 91 du *B.N.A. Act*.

civiles accessoires. C'est le cas du transport, où la règle de responsabilité est un moyen parmi d'autres de réglementer cette activité.

On dira aussi que la responsabilité civile du transporteur aérien échappe à la compétence fédérale parce que l'aéronautique est une compétence non énumérée et que, comme l'a souvent répété le *Judicial Committee*, le Parlement fédéral ne peut d'aucune façon empiéter sur les compétences des provinces quand il légifère en vertu de ses pouvoirs non énumérés.²⁸ La responsabilité civile étant une matière provinciale, d'aucuns concluront que celle du transporteur aérien ne peut être régie par le droit fédéral. C'est mal comprendre le principe établi par le *Judicial Committee*, qui n'est d'ailleurs pas de la plus grande limpidité. Ce principe signifie que les compétences fédérales non énumérées sont de nature purement résiduaire et qu'une matière provinciale ne peut devenir fédérale du simple fait qu'elle peut présenter un intérêt national et être réglementée à l'échelle nationale par le Parlement.²⁹ Mais si l'on convient qu'une question comme par exemple la capitale nationale est suffisamment nouvelle et spécifique pour relever du pouvoir résiduaire fédéral, le Parlement pourra légiférer à ce sujet en se donnant des pouvoirs d'expropriation; car même s'il s'agit de droit civil et de propriété, c'est le genre de pouvoir dont il serait difficilement imaginable qu'on soit privé quand on a compétence en matière de capitale nationale.³⁰ Le même raisonnement peut être tenu pour l'aéronautique et la responsabilité civile du transporteur aérien.

Pour conclure, appliquons les remarques qui précèdent à l'affaire *Marier*. Il s'agissait en l'instance d'un transport auquel la loi fédérale sur le transport aérien³¹ était de toute évidence applicable. Cette loi étant valide et ayant pour effet, aux termes de son article 2(5), de remplacer tout régime canadien de responsabilité par celui qu'elle prévoit et de déterminer en faveur de qui réparation peut être obtenue, il en résulte que la demanderesse, ex-épouse de la victime de l'accident, ne pouvait demander réparation pour perte de pension alimentaire puisque l'annexe II de la loi, en son article 1, n'ouvre pas de recours au bénéfice de l'ex-épouse.³²

M. le juge Bourgeois, de la Cour supérieure, a décidé que la *Loi sur le transport aérien* n'avait pas pour effet de priver la demande-

²⁸ *A.-G. Ontario v. A.-G. Canada* [1896] A.C. 348, aux pp. 360-1. Ce principe fut souvent réitéré par la suite.

²⁹ Voir à ce sujet le *Renvoi relatif à la loi anti-inflation* [1976] 2 R.C.S. 373.

³⁰ *Munro v. National Capital Commission* [1966] S.C.R. 663.

³¹ *Loi sur le transport aérien*, S.R.C. 1970, c. C-14.

³² L'art. 2 de l'annexe II réfère au droit des provinces pour la détermination, non pas des bénéficiaires, mais des personnes, tuteurs et curateurs par exemple, pouvant agir en leur nom.

resse de son recours de droit commun et que, si elle avait cet effet, elle serait inconstitutionnelle.³³ Oublions le deuxième point et ne retenons que le premier. Il est vrai que pour qu'une loi fédérale ait pour effet de rendre inopérante une loi provinciale portant sur la même question, elle doit le faire très clairement, sans quoi on considérera que les deux s'appliquent en même temps. Mais l'article 2(5) de la loi fédérale paraît écarter clairement les règles provinciales sur la responsabilité. Quant à la Cour d'appel, elle n'a pas statué sur la question constitutionnelle et elle a décidé que le Code civil ne donnait pas de recours à l'ex-épouse.³⁴

Bien sûr on peut soutenir que cette affaire aurait été décidée de façon plus simple si l'on avait accepté d'appliquer les dispositions de la loi fédérale. Mais cette plus grande simplicité n'a pas que des avantages. Il ne faut pas oublier en effet que toute mesure civile fédérale est en quelque sorte du droit d'exception, qui ne s'insère pas dans un système général susceptible de lui donner de la cohérence et de la souplesse puisqu'il n'existe pas une telle chose qu'un droit civil ou un *common law* fédéral. Dès lors, même s'il faut reconnaître au Parlement fédéral la possibilité d'adopter des mesures de droit civil dans certains secteurs, il faut souhaiter en revanche qu'il n'exerce ce pouvoir qu'à titre exceptionnel, vu le risque que ce pouvoir comporte d'appauvrir le droit civil, de porter atteinte à sa cohérence et de transformer certains de ses concepts fondamentaux en pur droit statutaire. L'affaire *Marier* décidée sous l'empire de la loi fédérale aurait probablement fermé la porte à l'intéressante réflexion doctrinale qu'elle a suscitée sur le fondement du recours de la demanderesse.

Et ce risque est aujourd'hui plus grand que jamais, depuis que la jurisprudence a établi que la Cour fédérale n'avait juridiction que pour appliquer le droit fédéral, à l'exclusion de toute règle provinciale supplétive.³⁵ Si la juridiction de cette Cour en matière d'aéronautique³⁶ englobe les questions de responsabilité du transporteur, elle aura à décider de ces dernières de façon statutaire et sans l'appui de certains grands principes.

François Chevette*

³³ *Marier v. Air Canada*, *supra*, note 22, à la p. 853.

³⁴ *Air Canada v. Marier* [1980] C.A. 40.

³⁵ *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadien Pacifique Ltée* [1977] 2 R.C.S. 1054.

³⁶ *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, 2° Supp., c. 10, art. 23.

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Montréal.