

L'application du droit du travail provincial à l'entreprise construisant des pistes d'atterrissage à Mirabel

Guy Gérard Tremblay

Volume 34, numéro 2, 1979

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/028970ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/028970ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Tremblay, G. (1979). L'application du droit du travail provincial à l'entreprise construisant des pistes d'atterrissage à Mirabel. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 34(2), 370–375. <https://doi.org/10.7202/028970ar>

L'application du droit du travail provincial à l'entreprise construisant des pistes d'atterrissage à Mirabel.

Guy Gérard Tremblay

Dans un jugement majoritaire prononcé récemment par la Cour suprême du Canada, il a été décidé que l'entreprise Construction Montcalm Inc. était soumise aux dispositions provinciales régissant les relations et les conditions de travail dans l'industrie de la construction, même à l'égard des travaux que cette entreprise exécutait en vertu d'un contrat conclu avec le gouvernement fédéral. En l'occurrence, il s'agissait de la construction des pistes d'atterrissage du nouvel aéroport international de Mirabel sur des terrains appartenant au fédéral.¹

De prime abord, cette décision peut surprendre parce qu'on retrouve au coeur de l'affaire trois éléments qui affectent les compétences et prérogatives d'Ottawa: une propriété fédérale, un contrat du gouvernement fédéral et une compétence fédérale exclusive sur l'aéronautique. Pourtant, tous ces éléments ne sont pas nécessairement déterminants, voire pertinents, en matière de partage des compétences législatives. Et leur assemblage en la présente espèce n'a pas distrahit la Cour de l'essentiel.²

LA PROPRIÉTÉ FÉDÉRALE

Il est acquis qu'il ne faut pas confondre le droit de propriété avec la compétence législative.³ Certes, en tant qu'objet de législation, les propriétés publiques fédérales sont sous la compétence exclusive du Parlement fédéral.⁴ Mais en tant que territoire sur lequel peuvent s'appliquer des lois relatives à diverses matières, ces propriétés continuent d'être assujetties aux lois provinciales valides. En d'autres termes, le fédéral est exclusivement compétent pour édicter des lois relatives à ses propriétés, mais non pas toutes les lois applicables sur ces propriétés.

* TREMBLAY, Guy Gérard, Faculté de droit, Université Laval.

1 *Construction Montcalm Inc. v. Commission du salaire minimum*, Cour suprême du Canada, 21 décembre 1978. Les motifs de la majorité ont été rédigés par le juge Beetz et six autres juges s'y sont ralliés. Le juge en chef Laskin a exprimé sa dissidence, à laquelle souscrivit un autre juge.

2 On peut faire à cet égard un parallèle avec l'affaire *Workmen's Compensation Board v. C.P.R.*, (1920) A.C. 184, où la juxtaposition de divers éléments extra-territoriaux, y compris la survenance d'un accident hors de la province, n'a pas empêché le Conseil privé de déclarer valide la loi de la Colombie Britannique sur les accidents de travail, en se basant sur le fait que cette loi visait substantiellement à conférer un droit civil aux «sujets» de la province.

3 Voir H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit public fondamental*, Québec, P.U.L., 1972, p. 56-8.

4 *A.A.N.B. de 1867*, S.R.C. 1970, app. 2, No 5, a. 91 (1A).

Ces principes ont été clairement réaffirmés par le juge au nom de la majorité. Il rejetait ainsi l'argument à l'effet que la législation provinciale en cause ne s'appliquait pas sur les terrains fédéraux; ceux-ci constitueraient alors des «enclaves extra-territoriales à l'intérieur des limites de la province»:

«Le pouvoir exclusif de la province de légiférer sur la propriété et les droits civils en vertu du par. 92.13 de la Constitution n'est limité territorialement que par les mots «dans la province» et Mirabel est situé dans la province. L'énumération, à l'article 91 de la Constitution, des pouvoirs exclusifs du fédéral, y compris le pouvoir de faire des lois relativement à la dette et à la propriété publiques, a pour effet de limiter la compétence *ratione materiae* de la province et non sa compétence territoriale. Les dispositions contestées n'ont trait ni à la propriété fédérale ni à aucune autre matière fédérale, mais aux droits civils et, à mon avis, elles régissent les droits civils de *Montcalm* et de ses employés sur la propriété fédérale». ⁵

La dissidence du juge en chef sur ce point étonne par sa précarité et par sa démesure. ⁶

LE CONTRAT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Il ne faut pas davantage confondre la capacité contractuelle des gouvernements avec la compétence législative: «la législation et le contrat sont des moyens tout à fait différents de créer des droits et des obligations». ⁷ En particulier, la Couronne ne peut pas opérer de sa propre initiative des changements dans l'état du droit existant, et ses engagements contractuels ne sauraient avoir un tel effet. ⁸ *A fortiori*, il est impensable qu'un contrat du gouvernement puisse porter atteinte aux règles ordinaires du partage des compétences législatives.

⁵ Note 1 *supra*, aux p. 12-3 des notes du juge Beetz. Celui-ci fit siens des motifs analogues exprimés dans *Cardinal v. P.g. Alberta*, (1974) R.C.S. 695, à la p. 703, et dans *R. v. Smith*, (1942) O.W.N. 387 (C.A. Ont.)

⁶ L'aire d'exclusivité fédérale qu'il concéderait au par. 91(1A) de l'*A.A.N.B.* semble illimitée: ...«le fait qu'il soit question en l'espèce d'une propriété du gouvernement fédéral suffit pour enlever à la province tout contrôle réglementaire sur cette propriété et sur ce qu'on y fait» (p. 9 de ses notes). Le juge en chef invoque seulement l'arrêt *Spooner Oils Ltd. v. Turner Valley Gas Conservation Board* (1933) R.C.S. 629, arrêt que la majorité n'a pas de difficulté à distinguer. Comment peut-on penser que la législation provinciale sur les conditions de travail dans l'industrie de la construction est, par son caractère véritable, relative à la «propriété publique» fédérale, même dans la mesure où elle est susceptible de s'y appliquer?

⁷ *A.-G. British Columbia v. Esquimalt & Nanaimo Railway Co.*, (1950) A.C. 87, à la p. 110, cité en français dans *Re Loi anti-inflation*, (1976) 2 R.C.S. 373, à la p. 435.

⁸ *Re Loi anti-inflation*, *ibid.*, aux p. 433-5, la Cour étant unanime sur ce point; *Manitoba Government Employees Association v. Gouvernement du Manitoba*, (1978) 1 R.C.S. 1123.

Les contrats administratifs fédéraux sont régis à maints égards par la législation fédérale.⁹ Cependant, le droit privé provincial demeure applicable à ces contrats lorsqu'ils sont exécutés dans une province.¹⁰ En vertu du principe de la prépondérance législative fédérale, c'est seulement en présence d'une incompatibilité que les lois provinciales en cause devront céder le pas aux lois fédérales.¹¹

Dans l'affaire *Construction Montcalm Inc.*, le procureur général du Canada n'est pas intervenu pour soutenir les prétentions de l'appelante. En fait, le gouvernement fédéral estime plutôt qu'en pareil cas les lois provinciales relatives au salaire minimum et la *Loi fédérale sur les justes salaires et les heures de travail*¹² sont complémentaires¹³. Pourtant, il n'est pas sûr que cette loi fédérale régissait effectivement ou pouvait constitutionnellement régir la société *Construction Montcalm*: la Cour ne s'est pas prononcée sur cette question puisqu'on n'avait même pas tenté d'établir l'existence d'un conflit de lois.¹⁴

L'appelante avait plutôt cherché à amener la Cour sur un terrain glissant en plaidant que la législation provinciale sur le salaire minimum avait pour effet d'ajouter une clause dans le contrat conclu par le gouvernement fédéral.¹⁵ De fait, la jurisprudence et la doctrine tendent à nier aux lois provinciales valides la capacité constitutionnelle de régir la Couronne fédérale.¹⁶ En l'espèce présente, la majorité de la Cour a simplement fait remarquer que les dispositions provinciales n'ajoutent pas une clause au contrat conclu entre le fédéral et *Montcalm*, mais plutôt au contrat conclu

9 Voir R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, P.U.L., 1974, Tome I, p. 885, n. 51.

10 *Ibid.*, p. 881-2.

11 Il y a incompatibilité lorsqu'on ne peut «se conformer à la loi provinciale sans violer la loi fédérale» (p. 15 des notes du juge Beetz dans *Construction Montcalm Inc.*, note 1 *supra*). La simple occupation du même champ par le fédéral et une province n'est donc pas suffisante. Voir, par exemple, *P.g. Ontario v. Barfried Enterprises*, (1963) R.C.S. 570; *Fawcett v. P.g. Ontario*, (1964) R.C.S. 625; *Mann v. R.* (1966) R.C.S. 238; *Ross v. Registraire des véhicules automobiles*, (1975) 1 R.C.S. 5; et *Robinson v. Countrywide Factors Ltd.*, (1978) 1 R.C.S. 753.

12 S.R.C. 1970, c. L-3.

13 Voir *Baert Construction Ltd. v. R.*, (1974) 51 D.L.R. (2d) 265 (C.A. Man.), et les notes du juge Beetz dans *Construction Montcalm Inc.*, note 1 *supra*, aux p. 16-8.

14 *Construction Montcalm Inc.*, *ibid.*, aux p. 6 et 15-6, et voir l'affaire *Baert Construction Ltd.*, *ibid.*

15 Ce genre d'argument suppose que le droit privé provincial n'est applicable aux contrats fédéraux que de façon supplétive, dans la mesure où on peut présumer que les parties ont voulu s'y soumettre en ne contractant pas à l'effet contraire. Mais les dispositions provinciales d'ordre public, parce qu'elles ne peuvent être écartées par la volonté des parties, ne lieraient pas le gouvernement fédéral, même si celui-ci comme en l'espèce, ne cherche pas à s'y soustraire.

16 Voir P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 1977, p. 178 s., et *P.g. Québec et Keable v. P.g. Canada*, Cour suprême 31 octobre 1978.

entre Montcalm et ses employés¹⁷; quant à l'effet de cette clause sur les budgets fédéraux, il est «indirect et lointain», comme celui de plusieurs autres lois provinciales.¹⁸

LA COMPÉTENCE FÉDÉRALE EXCLUSIVE SUR L'AÉRONAUTIQUE

On sait que la compétence exclusive du fédéral en matière d'aéronautique a été basée sur cette interprétation jurisprudentielle particulière du pouvoir général de légiférer pour «la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada» que constitue la théorie des «dimensions nationales». ¹⁹ Or cette théorie éminemment liée à nos vicissitudes constitutionnelles avait été réévaluée dans une opinion remarquable rendue par le juge Beetz dans le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*.²⁰ Essentiellement, le savant juge y avait établi que le Parlement fédéral ne pouvait légiférer sur des matières d'intérêt national que lorsqu'elles constituaient des sujets distincts et indivisibles ne se rattachant à aucune catégorie de matières dévolue aux provinces: l'aéronautique, la radiodiffusion et la capitale nationale satisfaisaient à ces conditions, mais non pas des agrégats de matières diffuses tant provinciales que fédérales comme l'inflation ou l'environnement.²¹

Cette approche nouvelle a certainement joué un rôle dans la disposition de l'affaire *Construction Montcalm Inc.* Parlant au nom de la majorité, le juge Beetz a évité d'aimer la compétence fédérale exclusive sur l'aéronautique.²² Le fédéral, explique-t-il, ne peut être revêtu d'une compétence exclusive à l'égard des relations et conditions de travail que lorsque cette compétence «est partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet». ²³ Or,

17 Le juge en chef, dissident, ne fait pas cette distinction et il déclarerait la législation provinciale inapplicable au contrat fédéral sans discuter de sa compatibilité avec la législation fédérale: *Construction Montcalm Inc.*, note 1 *supra*, à la p. 11 de ses notes. La majorité, on l'a vu, prend pour acquis qu'il n'existe pas d'incompatibilité.

18 *Ibid.*, p. 16 des notes du juge Beetz.

19 *Johannesson v. West St. Paul*, (1952) 1 R.C.S. 292.

20 (1976) 2 R.C.S. 373.

21 *Ibid.*, à la p. 457; même s'il est dissident dans cette affaire, le juge Beetz a rallié une majorité de la Cour suprême sur son évaluation de la portée de la théorie des dimensions nationales, quatre autres juges ne se prononçant pas sur cette question.

22 Comparer avec *Murray Hill Limousine Service v. Batson*, (1965) B.R. 788; *Re Colonial Coach Lines*, (1967) 2 O.R. 25 (H.C. Ont.); *Field Aviation Co. v. Industrial Relation Board*, (1974) 6 W.W.R. 596 (C.S. Alb., Div. app.); *Escadrille Radio Commandée Etchemin Inc. v. Corp. mun. de St-Jean-Chrysostôme*, C.S. Québec, 22 sept. 1978.

23 *Construction Montcalm Inc.*, note 1 *supra*, à la p. 2 de ses notes, et aux p. 3 et 4. Voir l'*Affaire du débardage*, (1955) R.C.S. 529; l'*Affaire du bureau de poste à commission*, (1948) R.C.S. 248; *Commission du salaire minimum v. Bell Canada*, (1966) R.C.S. 767; et *Union des facteurs du Canada v. Syndicat des postiers du Canada*, (1975) 1 R.C.S. 178.

«les salaires versés par un entrepreneur indépendant comme *Montcalm* à ses employés chargés de la construction de pistes est une question si éloignée de la navigation aérienne ou de l'exploitation d'un aéroport que le pouvoir de réglementer cette matière ne peut faire partie intégrante de la compétence principale du fédéral sur l'aéronautique». ²⁴

Même en adoptant un raisonnement analogue à celui qui a servi à départager les compétences législatives relatives aux entreprises visées par l'article 92(10) de l'*A.A.N.B.*, on ne pouvait en l'occurrence transférer au fédéral l'exclusivité de cette compétence sur les relations de travail et sur les termes d'un contrat de travail qui échoit en principe aux provinces. ²⁵ On sait que ces entreprises, dans la mesure où elles débordent les cadres d'une province ²⁶, relèvent, comme l'aéronautique, de la compétence exclusive du fédéral. Le critère pertinent ici consiste à identifier la nature du lien qui relie l'entreprise fédérale exclusive à celle qui s'avère faire l'objet du litige. Un lien ordinaire ou continu, comme dans l'*Affaire du débardage* ²⁷, justifie l'exclusivité fédérale sur l'ensemble. Un lien occasionnel ou temporaire, comme entre la construction de pistes et l'aéronautique même, laisse place à l'application des règles normales de fonctionnement du régime fédératif. ²⁸

La conclusion retenue par la Cour suprême est clairement la meilleure: le fédéral l'unique responsable de la décision de construire ou non, du choix de l'emplacement, et des plans, dimensions et structures de l'aérodrome ²⁹, le droit du travail qui s'applique à chaque entreprise de construction n'est pas susceptible de fragmentation au gré d'aléas divers, comme le nombre et la nature des contrats qu'elle exécute ou comme le degré d'avancement de travaux particuliers ³⁰; et la solution de conflits de lois virtuels n'est pas

²⁴ *Construction Montcalm Inc.*, *ibid.*, à la p. 6.

²⁵ Voir *Toronto Electric Commissioners v. SNIDER*, (1925) A.C. 396; l'*Affaire de l'assurance-chômage*, (1937) A.C. 207; l'*Affaire des conventions du travail*, (1937) A.C. 326; l'*Affaire de l'Hotel Empress*, (1950) A.C. 122.

²⁶ Ou dans la mesure où le Parlement fédéral a exercé son pouvoir déclaratoire: a. 92(10)c).

²⁷ *Supra*, note 22.

²⁸ «Montcalm n'est pas une entreprise, un service ou une affaire fédérale» (p. 9 des notes du juge Beetz dans *Construction Montcalm Inc.*, note 1 *supra*), mais une entreprise de construction ordinaire (*ibid.*, à la p. 10). «Ce qu'ils construisent est accessoire et leur activité ordinaire n'a rien de spécifiquement fédéral» (p. 11).

²⁹ *Ibid.*, aux p. 5-9 des notes du juge Beetz. «La raison en est que ces décisions auront un effet permanent sur la structure du produit fini et un effet direct sur ses qualités fonctionnelles, donc sur sa conformité aux fins de l'aéronautique». Voir *C.P.R. v. Corporation of the Parish of Notre-Dame de Bonsecours*, (1899) A.C. 367; et *MADDEN v. NELSON and Fort Sheppard Ry Co.*, (1899) A.C. 626.

³⁰ Le juge en chef est dissident parce qu'il n'accepte pas le genre de distinction qui avait été faite en Cour d'appel entre la construction d'un aérodrome et son fonctionnement et entretien une fois la construction achevée. Ce critère temporel ne fut pas retenu par la majorité en Cour suprême.

escamotée par une extension de cette doctrine de l'applicabilité ou de l'inapplicabilité des lois dont on cherche parfois la rationalité.³¹

CONCLUSION

L'affaire *Construction Montcalm Inc.* s'inscrit dans un courant jurisprudentiel rafraîchissant. Le penchant de la Cour suprême «pour l'exclusivité au détriment de l'accessoire»³² n'est plus vérifiable dans tous les domaines. C'est ainsi qu'on a vu le juge en chef du Canada s'étonner récemment de la reconnaissance d'une espèce de pouvoir accessoire aux provinces.³³ C'est ainsi également qu'il n'a pas réussi à rallier une majorité de ses collègues en prônant l'exclusivité fédérale plutôt que sa simple prépondérance dans deux autres affaires de droit privé.³⁴ L'ampleur de la compétence provinciale exclusive des provinces sur la «propriété et les droits civils»³⁵ ne semble plus devoir céder le pas à une exclusivité fédérale directement concurrente. L'aire d'exclusivité du droit privé fédéral se rétrécit, mais les vastes pouvoirs accessoires que la jurisprudence est prête à reconnaître au Parlement d'Ottawa lui assure le droit d'écarter au besoin la législation provinciale qui sera incompatible avec ses politiques

31 Comparer *Oil, Chemical and Atomic Workers v. Imperial Oil*, (1963) R.C.S. 584, avec *McKay v. R.*, (1965) R.C.S. 798. Dans *Construction Montcalm Inc.*, la législation québécoise impliquée était reconnue comme *intra vires* et seule son application au chantier de Mirabel était contestée. Restreindre l'applicabilité d'une loi provinciale malgré l'absence de conflit avec la législation fédérale provoque des résultats plus arbitraires et plus artificiels que de la rendre inopérante dans la seule mesure d'un tel conflit.

32 Voir H. MARX, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle au Canada*, Montréal, P.U.M., 1974, aux p. 169 et 200.

33 *P. g. Québec v. Kellogg's Co.*, (1978) 2 R.C.S. 211, à la p. 216.

34 *Robinson v. Countrywide Factors Ltd.*, (1978) 1 R.C.S. 753, et *Tomell Investments Ltd. v. East Marstock Lands Ltd.*, (1978) 1 R.C.S. 974.

35 A. 92 (13) de l'A.A.N.B..