

**Proposition de modification législative**

**Soumise par**

**L'Association des pilotes fédéraux du Canada (APFC)**

**Au**

**Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités**

**Concernant**

**Le Projet de loi C-6, une loi pour amender la Loi sur l'aéronautique et pour  
faire des amendements corrélatifs à d'autres lois**

**Le 11 mai 2007**

## **Table des matières**

INTRODUCTION.....	3
LES QUESTIONS FONDAMENTALES.....	4
NIVEAU DE SÉCURITÉ LE PLUS ÉLEVÉ VS ACCEPTABLE.....	7
OBLIGATIONS INTERNATIONALES.....	11
LE RESTE DU MONDE.....	15
L'AUTO-RÉGLEMENTATION DANS D'AUTRES DOMAINES.....	17
LA COMMISSION D'ENQUÊTE DE 1979 SUR LA SÉCURITÉ AÉRIENNE...	19
LA COMMISSION D'ENQUÊTE DE 1989 SUR L'ÉCRASEMENT D'UN AVION D'AIR ONTARIO À DRYDEN, ONTARIO.....	24
POURQUOI ?.....	26
PROTECTION DES PERSONNES QUI FOURNISSENT DE L'INFORMATION RELATIVE À LA SÉCURITÉ.....	29
PROJET DE LOI C-6.....	31
RECOMMANDATIONS.....	32
CONCLUSION.....	36

## **INTRODUCTION :**

1. La responsabilité d'un État souverain d'assurer la sécurité de l'aviation ne peut tout simplement pas être déléguée aux fournisseurs des services aériens privés. Il ne s'agit pas simplement du fait qu'une telle délégation ou dévolution va à l'encontre du droit international, mais elle va également à l'encontre des pratiques reconnues dans les États qui ont une industrie aéronautique majeure (y compris, jusqu'à présent, le Canada). De façon plus importante, cela va à l'encontre des meilleurs intérêts du public voyageur dont la vie est possiblement mise à risque.
  
2. Le niveau de sécurité aérienne atteint dans l'aviation commerciale est en grande partie dû à l'ajout de niveaux de redondance. La proposition de délégation ou de dévolution du projet de loi C-6 va directement contre ce principe de redondance. En retirant effectivement une surveillance réglementaire existante, vous retirez une solution de rechange advenant le cas où le SGS n'atteindrait pas les objectifs fixés, quelle qu'en soit la raison. L'élimination de la surveillance réglementaire est imprévoyante et pourrait mener à des conséquences indésirables.
  
3. Les systèmes de gestion de la sécurité (SGS) n'ajoutent un niveau additionnel de redondance à l'environnement de la sécurité aérienne que s'ils sont harmonisés et standardisés par la réglementation gouvernementale. La réglementation établit des règles spécifiques pour la gestion de la sécurité et des risques, des normes minimales qui doivent être rencontrées dans tous les domaines de gestion de la sécurité et des risques. L'objectifs doit être l'amélioration continue de la sécurité aérienne vers zéro risque avec une entière panoplie d'outils de conformité et d'application de la réglementation.

4. Les documents de Transports Canada eux-mêmes admettent que le niveau de sécurité aérienne ne s'est pas amélioré de façon substantielle durant les 10 dernières années. C'est là une inversion de l'histoire de l'aviation commerciale où la cote de sécurité s'est constamment améliorée.
5. Des études ont révélé que la Communauté Européenne jouit d'une cote de sécurité enviable, pourtant l'Europe n'a pas, ni dans le passé ni à présent, délégué ou transmis ses responsabilités en matière de sécurité à des organismes désignés « privés ». Au lieu de cela elle crée un niveau pan-européen de surveillance avec l'Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (AESA / EASA).
6. Les États-Unis qui étaient les premiers à s'engager dans la déréglementation ne dérèglent pas la sécurité.
7. Après Enron, Hollinger, Norshield et WorldCom, les gouvernements renforcent leur réglementation et sa mise en application de la gouvernance d'entreprise. Si vous ne pouvez pas vous fier aux directeurs d'entreprises et à leurs comités de surveillance pour réglementer les activités financières où les fonds des actionnaires plutôt que la vie des personnes sont à risque, comment pouvez-vous compter sur les conseils de direction des entreprises d'aviation privées, dont la responsabilité légale est maintenant envers leurs actionnaires, de prendre la pleine responsabilité dans les domaines de la sécurité des passagers qui été auparavant réglementés ?

#### **LES QUESTIONS FONDAMENTALES :**

8. Les radicaux changements de direction proposés dans le Projet de loi C-6 ne devraient pas se produire sans qu'une enquête indépendante et experte ait lieu conformément à la *Loi sur les enquêtes*.

9. Au minimum, tous les domaines qui affectent les services de l'air commerciaux, tels que définis dans la *Loi sur l'aéronautique* et le Projet de loi C-6, devraient être totalement exclus des dispositions du Projet de loi C-6 sur la délégation ou la dévolution et, en particulier, la clause 12 et les articles 5.31 et suivants, et une législation de dénonciation efficace devrait être incluse pour contrebalancer le volontarisme.
10. Aucune organisation engagée dans des services aériens commerciaux, que ce soit une compagnie d'aviation individuelle ou une association de compagnies d'aviation, des exploitants de l'air, d'aérodromes ou autre association industrielle, ne devrait avoir de fonctions reliées à l'établissement de règlements, de licences, certification ou de mise en application, avec la possible exception du rôle limité de certains employés tels que des pilotes commerciaux désignés pour faire la vérification de la compétence, pour autant que leur rôle soit entièrement compatible avec les normes de l'OACI et les pratiques recommandées.
11. Permettre aux personnes et organisations qui sont réglementées de promulguer, exécuter et appliquer les règlements équivaut à abandonner n'importe quel règlement de sécurité et mène à des conflits d'intérêts sur la base de la proposition.
12. Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) a présenté au Comité un nombre important de points se rapportant au *Code canadien du travail*.
13. Les transporteurs de l'air, de même que les exploitants d'aérodromes, les fournisseurs de services de navigation aérienne, les fabricants de produits aéronautiques, et autres partenaires fonctionnent selon les lois du travail qui mandatent la négociation collective et les conventions collectives. La clé de toute convention collective est le processus de grief pour traiter les activités de

discipline ou d'application.

14. Comment un employeur d'employés ou une association industrielle représentant un employeur d'employés s'occupera-t-il de procédures de mise en application qui pourraient faire le sujet d'un grief des employés ? Les employés peuvent même déposer un grief contre la promulgation de « règlements de la direction » qu'ils déclarent être en violation des droits stipulés dans leur convention collective. La fonction d'établissement de règlements sera arbitrale.
  
15. Seule une entité de réglementation peut promulguer, appliquer, faire exécuter et sanctionner la violation des règlements indépendamment, dans le seul intérêt du public. N'importe quelle autre entité est redevable aux actionnaires, membres privés, syndicats et même assureurs en responsabilité civile.

## **NIVEAU DE SÉCURITÉ LE PLUS ÉLEVÉ VS ACCEPTABLE :**

16. Il n'y a et il ne peut y avoir qu'un objectif en matière de sécurité aérienne : le meilleur et le plus haut niveau de sécurité possible.
17. Des euphémismes tels que « gestion des risques », « meilleur niveau de sécurité praticable », « proportionnel à la rentabilité » sont tout bonnement des expressions vides que la direction emprunte pour dévaloriser cet objectif.
18. Les citations suivantes de la publication de Transports Canada « Vol 2010 » sont des raisons de s'inquiéter :

### **« Vol 2010 – Un plan stratégique pour l'aviation civile – TP 14469**

- « Par conséquent, en ce deuxième siècle de l'aviation, la gestion des risques est devenue notre priorité (...) »
- « (...) intégrant les systèmes de gestion des risques et les pratiques opérationnelles (...) »
- « les règles portent davantage sur les résultats avec moins d'intervention (...) »
- « les normes qui s'y rattachent sont établies et appliquées de manière concertée et rentable »
- « Ce programme vise principalement à trouver les moyens les plus économiques pour atteindre le rendement exigé en matière de sécurité. »
- « Les études sur les tendances démographiques futures indiquent qu'il sera peut-être difficile d'assurer la durabilité du cadre de sécurité actuel, lequel est

axé sur le contrôle de la sécurité au niveau opérationnel quotidien, en raison d'une disponibilité réduite et changeante, dans le futur, du personnel technique sur le marché du travail dans le milieu aéronautique. Cela pourrait se traduire par un manque de personnel qualifié pour superviser le système actuel d'un point de vue réglementaire. » **(Une prédiction qui s'accomplira d'elle-même si des fonds adéquats ne sont pas consentis)**

- « Le taux d'accidents global est demeuré relativement stable au cours des 10 dernières années. Ce taux actuel, appliqué à un milieu en croissance, pourrait se traduire, selon certaines estimations, **par un accident majeur chaque semaine**. Cette situation aurait pour effet de réduire la confiance du public envers le réseau et d'imposer **des risques financiers plus élevés** pour l'aviation civile. L'Aviation civile doit être en mesure de gérer cette exposition accrue au risque. »

*(Un accident majeur par semaine est premièrement et avant tout un risque de tragédie humaine et **non** un risque financier. Le rôle de l'aviation civile n'est **pas** de gérer les risques financiers mais plutôt de minimiser les risques de la sécurité.)*

- « (...) des résultats observables et mesurables dans les limites des budgets qui seront réduits progressivement. »
- « (...) marge de manœuvre nécessaire pour répondre aux exigences en matière de sécurité de la façon la plus économique qui soit »
- « (...)l'Aviation civile de Transports Canada **définit la sécurité** comme étant l'état où **les risques** sont gérés à des niveaux acceptables (...) »  
« Un niveau acceptable de risque est déterminé au cas par cas grâce à un processus complexe d'évaluation des risques. »



*(N'est-il pas saisissant à quel point cette définition diffère de la définition du juge Dubin qui dit que la sécurité est un « état tranquille qui résulte de l'absence réelle de danger ».)*

- « Concilier les exigences en matière de sécurité avec la nécessité d'avoir un réseau de transport **durable**. »

19. Dans son rapport comme commissaire de la *Commission d'enquête sur la sécurité aérienne* de 1979, le juge Charles L. Dubin (qui devenait plus tard juge en chef de l'Ontario) définit la sécurité à la page 252 du volume 1 :

*“ (...) Safety is defined as « freedom from danger or risk ». The responsibility for the aviation safety system is that of the Air Administration. ”*

20. Transports Canada définit maintenant la sécurité comme une gestion des risques à des niveaux acceptables.
21. Est-ce que Transports Canada croit que le juge Dubin a fait erreur ? Si c'est le cas, ne serait-il pas temps de faire une autre enquête conformément à la *Loi sur les enquêtes* ?
22. Les Commissions d'enquêtes des juges Dubin et Moshansky ont eu pour résultat la mise en place du Bureau de la sécurité des transports du Canada, du Tribunal de l'aviation civile, de directeurs de la sécurité aérienne responsables et bien d'autres initiatives qui sont touchées par le Projet de loi C-6. Les réserves du juge Moshansky sont bien connues du comité.
23. On ne peut **pas** donner libre cours aux organisations de l'aéronautique et les laisser établir indépendamment leur niveau acceptable de sécurité ou leur niveau acceptable de risque tolérable.

24. Tout système de gestion de la sécurité qui permet à un exploitant ou un groupe d'exploitants ou un / des organisme(s) désigné(s) d'établir leur propres niveaux de risques acceptables signifie essentiellement que tout niveau, y compris **aucun** niveau, est acceptable à l'exception peut-être lorsque le risque devient la réalité d'un accident.

## **OBLIGATIONS INTERNATIONALES :**

25. À notre avis, la délégation des pouvoirs à des « organisations désignées » est incompatible avec les obligations du Canada prévues par la *Convention de Chicago* et les normes et pratiques recommandées contenues dans ses nombreuses annexes.

26. L'article 12 de la *Convention de Chicago* est très claire sur le fait que la réglementation et les fonctions de vérification du respect des règlements reviennent à l'État.

*“ Article 12 - Rules of the air*

*Each contracting State undertakes to adopt measures to insure that every aircraft flying over or manoeuvring within its territory and that every aircraft carrying its nationality mark, wherever such aircraft may be, shall comply with the rules and regulations relating to the flight and manoeuvre of aircraft there in force. Each contracting State undertakes to keep its own regulations in these respects uniform, to the greatest possible extent, with those established from time to time under this Convention. Over the high seas, the rules in force shall be those established under this Convention. Each contracting State undertakes to insure the prosecution of all persons violating the regulations applicable.”*

27. Le manuel sur la supervision de la sécurité de l'OACI indique de plus :

« (...) souligne les tâches et responsabilités des États contractant de l'OACI en ce qui concerne la supervision de la sécurité aérienne. »

28. Le chapitre 2 du manuel est intitulé:

« Supervision de la sécurité : une obligation »

et déclare :

« 2.3.1 Nature des responsabilités des États contractants

2.3.1.1 La responsabilité d'un État selon la Convention et ses Annexes

comprend :

- l'octroi des licences au personnel d'exploitation;
  - la certification des aéronefs, des exploitations aériennes et des aérodromes;
  - le contrôle et la supervision du personnel brevetées, des produits certifiés, et des organisations approuvées;
  - l'approvisionnement de services de navigation de l'air (y compris les services météorologiques, les télécommunications aéronautiques, les services de recherche et sauvetage, cartes de navigation et distribution d'information);
- et
- enquête sur les accidents d'aviation.

S'assurer que cette responsabilité est exécutée de la façon la plus efficace est essentiel à la bonne marche des opérations aériennes par-delà les frontières et à travers le monde. »

29. L'OACI est consciente du fait que les opérateurs et fournisseurs de services partagent avec l'État la responsabilité de la sécurité. L'Organisation met clairement en garde, cependant, contre des États qui prennent un rôle passif plutôt que pro-actif. La déclaration suivante, extraite du manuel de supervision de la sécurité, est cruciale aux considérations relatives aux dispositions sur la délégation du Projet de loi C-6 :

*“2.4.6 States need to carefully consider the public interest when establishing the various safety oversight functions and to ensure that a proper system of checks and balances is maintained. The State should retain effective control of important inspection functions. Such functions cannot be delegated;*

*otherwise, aviation personnel, maintenance organizations, general aviation, commercial operators, aviation service providers, aerodrome operators, etc. will in effect be regulating themselves and will not be effectively monitored by CAA<sup>1</sup> inspectors.”*

30. N'est-il pas sensé que les réglementés de devraient pas se réglementer eux-mêmes ?
31. Le Canada a déjà été rappelé à l'ordre par l'OACI par rapport à la prolongation des intervalles entre les vérifications de la compétence des pilotes. La réponse partielle a été que le Canada déposerait un différent.
32. Combien de différents le Canada aura-t-il à déposer suite au Projet de loi C-6 ?
33. Une des raisons majeures pour laquelle l'OACI a été établie et un des objectifs principaux de n'importe quelle autorité nationale ou multinationale de l'aviation, y compris l'Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (AESA / EASA), est d'harmoniser les normes. La non-harmonisation des normes mène tout droit au désastre.
34. Au moment de l'enquête du juge Dubin, Air Canada était encore une corporation de la Couronne et, en tant que telle, bénéficiait d'un certain statut privilégié auprès de l'Administration canadienne des transports aériens (ACTA / CATA). M. le juge Dubin a examiné cette relation spéciale aux pages 457 et suivantes du volume 2 de son rapport.
35. À la page 472, le juge Dubin conclut :

---

<sup>1</sup> CAA fait référence à l'autorité de l'aviation civile d'un État. Transports Canada est l'autorité de l'aviation civile au Canada.

*“ It is unique to suggest that a carrier against which a violation is alleged should have a role in determining whether it should be prosecuted. As Mr. Black pointed out in his memorandum of March 19, the determination not to prosecute in this case disclosed two standards of enforcement, one for Air Canada and one for all others. Nothing could be more destructive of an effective enforcement policy.”*

36. Bien que les systèmes de gestion de la sécurité peuvent en soi être un ajout positif à un système de réglementation indépendant robuste, des systèmes de gestion de la sécurité qui sont auto-réglementés pourraient faire apparaître différentes normes pour différents systèmes. Le fait de déléguer les pouvoirs de réglementation et de surveillance de la conformité à diverses « organisations désignées » est d’abroger la responsabilité légale et publique du Canada en matière de standardisation et d’harmonisation.

## **LE RESTE DU MONDE**

37. Pourquoi le Canada essaye-t-il de mener le pas dans une démarche discutable qui vise à déréglementer et déléguer la sécurité en aviation ?
38. Sur le plan mondial, tous les exercices précédents de déréglementation de l'aviation dans son aspect financier, commercial ou compétitif ont toujours été accompagnés de fortes mises en garde que la sécurité demeurerait la responsabilité de l'État.
39. Lorsque l'Honorable D. Mazankowski, qui était à ce moment ministre des Transports, a publié son Livre blanc sur la déréglementation économique en aviation, « Aller sans entraves », il a dit dans sa déclaration préliminaire :
- “ I would like to indicate unequivocally that the government will neither propose nor permit any economic regulatory reform that might be detrimental to safety standards. ”*
40. Aux États-Unis, la Federal Aviation Administration n'a pas promulgué de dispositions similaires à la clause 12 du Projet de loi C-6.
41. L'Union Européenne et ses États membres ne l'ont pas fait non plus et en fait tendent à fortifier la supervision indépendante et à ajouter plutôt qu'à enlever un niveau de redondance par l'AESA.
42. Le juge Virgil P. Moshansky a rendu un éloquent témoignage sur le fait que l'Australie n'avancait pas dans cette direction.
43. Il y a quelques nations en voie de développement, bien connues dans les milieux de l'aviation, qui offrent l'équivalent de « pavillons de complaisance » à des opérateurs charter et de cargos à bon marché. La

communauté de l'aviation raisonnable veut faire fermer ces entreprises, et non d'en faire des exemples reluisants.



44. L'Agence Européenne de la Sécurité Aérienne a mis en place un programme d'Évaluation de la sécurité des aéronefs étrangers (SAFA) qu'elle décrit dans les termes suivants :

**“ WHAT IS THE EC SAFA PROGRAMME?**

*The principles of the programme are simple: in each EU Member State and those States who have entered into a specific « SAFA » Working Arrangement with EASA, third country aircraft may be inspected. These inspections follow a procedure common to all Member States and are then reported on using a common format. If an inspection identifies significant irregularities, these will be taken up with the airline and the oversight authority. Where irregularities have an immediate impact on safety, inspectors can demand corrective action before they allow the aircraft to leave. (...)*

*It has to be stressed that SAFA inspections are limited to on-the-spot assessments and cannot substitute for proper regulatory oversight. (...)*

**WHICH AIRCRAFT AND OPERATORS ARE CHECKED AND HOW OFTEN?**

*Oversight authorities of the Member States in the EC SAFA Programme choose which aircraft to inspect. Some authorities carry out random inspections while others try to target aircraft or airlines that they suspect may not comply with ICAO standards.*

45. Ceci confirme clairement les attentes d'autres États que les autorités aéronautiques nationales ont l'entière responsabilité en matière de surveillance.

**L'AUTO-RÉGLEMENTATION DANS D'AUTRES DOMAINES :**

46. Nous avons mentionné dans notre introduction le secteur des marchés financiers où le danger n'était pas la perte de vie mais la perte d'argent.
47. Y a-t-il quelqu'un qui pourrait argumenter que l'autogouverne par les conseils de direction de compagnies publiques sous le contrôle des actionnaires marche ? Pourquoi le Canada, les États-Unis et l'Europe renforcent-ils leur surveillance des marchés financiers ? Même les lourdes responsabilités civiles auxquelles font face les directeurs indépendants et les comités de vérification n'ont pas empêché les abus sérieux et même des activités criminelles. Pourquoi voudrions-nous conférer aux directeurs des compagnies aériennes, des fabricants d'aéronefs et leurs associations industrielles privées la responsabilité non seulement pour l'argent de leurs actionnaires ou membres, mais aussi pour la vie des voyageurs de l'air ?
48. De réviser la liste des membres du conseil d'administration de 3 transporteurs aériens majeurs en dit long. Seules deux personnes semblent avoir de l'expérience opérationnelle.<sup>2</sup> Les autres sont des avocats, comptables et financiers.
49. Un examen des sites Web d'Air Canada, Air Transat et Westjet indique que des 30 directeurs restant, 8 proviennent des secteurs bancaires et d'investissement, 4 sont des comptables agréés et au moins 3 sont des avocats, 2 sont du domaine pétrole et gaz, 1 est dans l'immobilier et les autres viennent du monde des affaires, sans expérience technique pratique

---

<sup>2</sup> Clive Beddoe de Westjet qui est ou a été un pilote et James Homeiuk, aussi de Westjet, qui est mécanicien d'entretien d'aéronef

**LA COMMISSION D'ENQUÊTE DE 1979 SUR LA SÉCURITÉ AÉRIENNE**  
**(LA COMMISSION DUBIN ET LE RAPPORT DUBIN)**

50. En 1979, le juge d'appel Charles L. Dubin (qui devenait par la suite juge en chef de l'Ontario) a été nommé commissaire, conformément à la *Loi sur les enquêtes*, pour diriger une enquête sur la sécurité aérienne.
51. Une des recommandations de l'APFC, qui au départ avait été formulée au Comité par le juge Virgil P. Moshansky, également un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les enquêtes* pour faire enquête dans des affaires de sécurité aérienne, est que le Canada nécessite maintenant une autre étude indépendante experte sur la sécurité.
52. À la page 252 du volume 1 du « *Rapport Dubin* » il est écrit :  
“ (...) *Safety is defined as « freedom from danger or risk ». The responsibility for the aviation safety system is that of the Air Administration, (...)»*”
53. Et de plus:  
“ (...) *No aviation safety system can achieve safety in absolute terms, yet the objective of the Air Administration must be to seek such a goal.*”
54. De tels objectifs nobles ne devraient jamais être dévalorisés jusqu'à ceux de la **gestion des niveaux acceptables de risque.**
55. Par rapport à l'application des règlements, le juge Dubin a vu la nécessité de faire plus, pas moins, de surveillance directe par le régulateur de même que l'élimination des conflits d'intérêt qui pourraient découler de l'implication directe des parties réglementées dans le rôle de surveillance. Il est révélateur que sa recommandation 11 à la page 501 du Volume 2 du « *Rapport Dubin* » déclare :

*“ 11. The CATA (Canadian Air Transport Administration) / Air Canada Liaison Committee should cease to play a role in pending enforcement proceedings against Air Canada.”*

56. Il y a 25 ans un juriste éminent recommandait qu'on retire une partie réglementée d'un rôle quelconque dans le processus de surveillance, même si ce n'était qu'en capacité de liaison. Dans son introduction à son chapitre sur la surveillance, qu'on retrouve à la page 271 du Volume 2 de son rapport, le juge Dubin déclare :

*“ The role of government in the regulation of air safety standards has been generally accepted for many years. There are some who still argue that those who operate commercial air carriers should be self-regulated, and that the responsibility for deciding and enforcing safety standards should be left to the individual airlines or to the airlines collectively. The theory of those who espouse this point of view is that in the end competitive forces will prevail, and the unsafe carrier will lose its customers and give way to the safe operator.”*

57. Le juge Dubin a vite écarté cette notion d'auto réglementation aux pages 272 et 273 du Volume 2 de son rapport. Il déclare :

*“ In the Report of the Committee of Inquiry (U.K.) into Civil Air Transport headed by Professor Sir Ronald Edwards, delivered in May of 1969, which committee inquired into the economic and financial situation and prospects of the British Civil Air Transport Industry amongst other matters, the proposition that the responsibility for safety for commercial air carriers should be left with the industry was dealt with as follows:*

*“... at the outset, however, we shall say very briefly that the complete*

*devolution of responsibility for deciding and enforcing safety standards onto the individual airlines or to the airlines collectively would not be acceptable.*

*The view is very widely held that market forces alone could not be expected to elicit from all airlines at all times a sufficiently high and consistent degree of attention to air safety standards. It is true that in the long run a good accident record would serve an airline well commercially, but it would be unthinkable to most people that government should abandon the principle of prevention based on regulation and certification and wait for an airline to disqualify itself through its accident record from the confidence of its customers.”*

Le juge Dubin déclare encore:

*“ In a Special Review of The Safety Performance of United Kingdom Airline Operators in 1968, the following conclusion as to the responsibility of government was stated as follows:*

*“ In general it can be said that it is the duty of the State to regulate air navigation and it is the responsibility of the operator and the aircraft commander to comply with the statutory requirements and to ensure good operating practice and thereby flight safety. The State, however, has an overriding responsibility to see that the operator discharges his responsibilities adequately.”*

*It is, therefore, clear, I think, that government has the duty to enact safety regulations with a view to promoting aviation safety, and it follows that it is the responsibility of government to see that such safety standards are complied with. ”*

58. À la page 292 du Volume 2 de son rapport, le juge Dubin déclare :
- “ (...) These officials prefer to work with the air carriers to try to obtain compliance and, therefore, many serious infractions never come to the attention of the Enforcement Section. The inspections are frequently limited to the examination of documents. The practice of the air carrier inspectors and the airworthiness inspectors is to give advance notice to those being investigated who, forewarned in this manner, have ample opportunity to cover up any deficiencies.”*
59. Dans la section des conclusions de son rapport (pages 491 et suivantes du Volume 2), le juge Dubin embrasse une vigoureuse politique de mise en application.
60. Le juge Dubin se réfère longuement à une étude faite en 1977 sur la sécurité aérienne dans le Nord de l’Ontario par M. R.W. Slaughter, qui était à ce moment-là inspecteur de l’aviation civile pour Transports Canada.
61. Voici une citation révélatrice extraite de l’étude Slaughter :

“ COMMERCIAL AIR OPERATIONS – MANAGEMENT FACTOR

Management Priorities

*Economics more than any other factor dictates management priorities. For example, if the operation is making money, and is financially secure, management interest may be directed towards expansion, sales and marketing, equipment conditions or crew training, etc. However, if the financial considerations are reversed, management priorities revert to cost reductions and corner-cutting in attempts to make existing resources stretch as far as possible and return as much revenue as possible. Competition between carriers becomes very keen, to the point of being cut-throat. In conditions such as this, aircraft maintenance may be reduced and, in many reported instances, simply not done; pilots are intimidated into making as many flights as physically possible, aircraft overloading is routine, and pilots are pushed, directly or indirectly to fly in unsafe weather conditions. Other violations of safe operating procedures and basic regulations appear to have become normal. Numerous examples of these management pressures can be found through the Annexed interviews.*

*In Northern Ontario, many of the commercial operations are heavily financed, operating costs are high and revenue is competitive. As a result, the adverse*

*management influence to cut corners seems to prevail throughout the area.*

*(...) As a result, the management of those operations is subjected to constant pressure to cut costs from financial backers, some of whom are familiar with airline operations and cost-cutting manoeuvres. (...)*”

62. Devrions-nous croire que la nature humaine a changé dans les 30 dernières années ? Comme on peut le voir au paragraphe 49 ci-dessus, les conseils de direction de trois transporteurs aériens majeurs du Canada sont clairement représentatifs d'intérêts financiers plutôt qu'opérationnels.
63. De plus, dans son exposé sur la navigabilité, le juge Dubin dit à la page 589 du Volume 2 de son rapport :

*“ In the area of continuing airworthiness, something more is required than accepting the mere verbal assurances that everything is in hand. No matter how well intended the carriers and owners of aircraft may be when verbal assurances are given, they cannot help but be influenced by the economic impact of Service Bulletins and Airworthiness Directives and by the losses which would be incurred by the grounding of aircraft. ”*

**LA COMMISSION D'ENQUÊTE DE 1989 SUR L'ÉCRASEMENT D'UN  
AVION D'AIR ONTARIO À DRYDEN, ONTARIO  
(LA COMMISSION MOSHANSKY ET LE RAPPORT MOSHANSKY)**

64. En 1989, le juge Vigil P. Moshansky a été nommé, conformément à la *Loi sur les enquêtes*, comme commissaire pour faire enquête sur l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden, Ontario, qui s'était produit le 10 mars 1989.

65. Puisque le juge Moshansky a témoigné longuement devant le Comité, le témoignage que l'APFC considère être parmi les plus importants présentés au Comité, l'APFC assume que le Comité est familier avec le rapport du juge Moshansky et ne fera de commentaires que sur un nombre restreint de passages.

66. À la page 872 (Volume 3), le juge Moshansky cite, comme nous le faisons au paragraphe 39 ci-dessus, la déclaration préliminaire de Don Mazankowsky, à ce moment ministre des Transports dans « Aller sans entraves » :

*« I would like to indicate unequivocally that the government will neither propose nor permit any economic regulatory reform that might be detrimental to safety standards »*

67. L'APFC croit que cet engagement n'a pas été tenu et que le Projet de loi C-6 fait dépasser les bornes.

68. Aux pages 906 et 907 du Volume 3 de son rapport, le juge Moshansky déclare :

*“ Having heard all of the evidence, and not in any way discounting the value of audits, I am convinced that a properly executed inflight inspection provides the best opportunity to view all components of an air carrier's operating*



*system in a day to day operation. Mr Brayman described such inspections as “mini audits”. Surely if properly conducted there can be no better way to monitor a flight operation.”*

69. Le témoignage du juge Moshansky devant le comité, en date du 28 février 2007, reflète clairement ses réserves concernant la délégation des pouvoirs en matière de réglementation qu'on retrouve à la clause 12, et en particulier à l'Article 5.31 proposé, et n'a pas besoin d'autres commentaires si ce n'est du soutien de notre part.

## **POURQUOI ?**

70. Pourquoi « Transports Canada » propose-t-elle de déléguer ou transmettre les fonctions de réglementation et de conformité en aviation au secteur privé ?
71. Le public canadien ou le public voyageur du Canada le demande-t-il ? Bien sûr que non.
72. La cote de sécurité aérienne du Canada est-elle si bonne que nous pouvons nous permettre d'être moins vigilants ? Si d'une part cette cote est si bonne, nous devrions alors continuer à faire les choses de la bonne façon. Si elle n'est pas ce qu'il y a de mieux mais qu'elle va en s'améliorant, nous devrions alors nous efforcer de l'améliorer et faire en sorte qu'elle soit la meilleure et non amorcer des changements simplement pour le principe de faire des changements. Quelles sont les études empiriques qui ont démontré que la sécurité va s'améliorer avec la délégation ? Au lieu de viser à augmenter le niveau de sécurité, les documents de Transports Canada sont pleins d'expressions à la mode comme « maintenir » la sécurité, et « aussi sûr que réalisable » ..., etc.
73. Certaines des véritables raisons de ce changement proposé semblent clairement orientées vers le profit corporatif et la rentabilité, alors que d'autres sont probablement le résultat du lobbying par l'industrie en faveur de la déréglementation.
74. De dire que l'Article 5.31 proposé n'implique pas la déréglementation ou la délégation des pouvoirs en réglementation est pour le moins peu sincère.
75. Les « organisations désignées » auront le pouvoir d'établir des normes pour la certification de personnes, de même que leur propre certification.

76. Les « normes » ont une signification très spécifique dans le domaine de l'aviation. Une responsabilité fondamentale de la réglementation est l'établissement de « normes ». Si diverses « organisations désignées » ont la permission d'établir leurs propres normes, ces soi-disant normes ne le seront que pour l'organisation particulière qui les met en place. D'autres organisations désignées pourraient, et le feront probablement, mettre d'autres normes en application. Dans l'arène de la sécurité aérienne, des normes différentes violent le principe de base de l'harmonisation des normes.
77. Jusqu'où ira la « certification » de personnes ? Le personnel ou l'aéronef certifié ou ayant une licence ne détiendra-t-il plus la licence ou la certification du gouvernement du Canada mais détiendra plutôt un certificat d'une entité privée ? Comment de tels aéronefs ou individus détenteurs de certificats seront-ils perçus dans d'autres pays ?
78. Selon l'initiative du Projet de loi C-6, une organisation désignée pourra aussi établir des règlements pour régir les activités aéronautiques prescrites. La définition même de réglementation n'est-elle pas la mise en place de règlements ? Comment les règlements des diverses organisations désignées pourront-ils être harmonisés et standardisés ?
79. De plus, la responsabilité d'un État souverain en matière de réglementation signifie plus que l'établissement de règlements et de normes. Elle comprend l'application et la conformité à de tels règlements et normes. Ici encore l'organisation désignée aura tous les pouvoirs nécessaires pour surveiller la conformité de même que la suspension ou l'annulation de la certification, les approbations ou les autorisations. Il s'agit là évidemment de l'essence même de la conformité et de l'application et, pire encore, cela entraîne un énorme conflit d'intérêt.

80. Soyons clairs à ce sujet. Le Projet de loi C-6 propose de demander aux réglementés non seulement de mettre en place leur propre réglementation mais aussi de surveiller leur propre conformité à leur propre réglementation et d'imposer des sanctions pour non-conformité aux règlements. Quoi d'autre une suspension ou une annulation est-elle si ce n'est une sanction ?
81. Bien qu'une personne dont le certificat est suspendu ou annulé puisse aller en appel auprès du Tribunal d'appel des transports du Canada, quel recours y a-t-il lorsque des actions pour non-conformité auraient dû être prises par l'organisation désignée mais ne l'ont pas été ou étaient clairement inadéquates ?
82. Des « vérifications ciblées » limitées ne sont tout simplement pas une solution et les systèmes de gestion de la sécurité, aussi méritants qu'ils puissent l'être pour la promotion d'une culture de sécurité au sein de l'industrie, ne peuvent tout simplement pas remplacer une ou l'autre des fonctions normales qui sont acceptées d'une autorité aéronautique nationale.

**PROTECTION DES PERSONNES QUI FOURNISSENT DE  
L'INFORMATION RELATIVE À LA SÉCURITÉ :**

83. « La seule chose nécessaire au triomphe du mal est que les hommes de bien restent silencieux » a dit l'homme d'État britannique Edmund Burke;
84. L'histoire récente du Canada est malheureusement pleine d'instances où la surveillance publique, jusqu'à et y compris les enquêtes publiques, ont dévoilé tardivement l'existence d'information qui, si celle-ci avait été connue, aurait pu éviter des événements malencontreux et même des tragédies.
85. Elle est aussi pleine d'exemples d'intimidation de personnes qui cherchaient à partager de l'information importante en matière de sécurité. Il suffit de voir la réaction qu'à rencontré le président national de l'APFC lorsqu'il a eu « l'audace » de mentionner des pressions venant d'en haut, mais retournons presque 30 ans en arrière, et nous pouvons lire dans le rapport Dubin, à la page 7 du Volume 1 :

*“ During the course of the Inquiry it was brought to my attention that two witnesses who had given testimony before the Commission were the subject of harassment consequent upon such attendance, and I found it necessary to publicly reprimand the officials responsible for such harassment. As a result of the public assurances to that effect which you gave when this matter was brought to your attention as well as similar assurances given by the Administrator, I am confident that none of the witnesses who testified before the Commission will be prejudiced in any way in their future with the Department by reason of their having given evidence before the Commission.”*

86. Il est évident que le Canada doit avoir une protection efficace pour les dénonciateurs.

87. En conséquence, l'APFC recommande qu'on ajoute à la fin de la clause 12.1 du Projet de loi C-6, la clause suivante :

La Loi sera amendée pour inclure l'article suivant après l'Article 5.398 :

« Protection des personnes qui fournissent de l'information relative à la sécurité aérienne

5.399 1) Aucune personne ou organisation qui fournit de l'information relative à la sécurité aérienne à son employeur, le gouvernement du Canada ou toute autre de ses agences, ou qui rend publique une telle information, ou a déposé, incité à déposer ou est sur le point de déposer ou d'inciter à déposer toute plainte ou procédure relative à la sécurité aérienne ou témoigne ou est sur le point de témoigner dans toute procédure relative à la sécurité aérienne ou assiste ou participe ou est sur le point d'assister ou de participer à toute procédure relative à la sécurité de l'air, ne sera assujettie à de quelconques représailles, sanctions, licenciement, action disciplinaire, discrimination, sanction financière, restriction relative à la rémunération, aux modalités, conditions ou privilèges d'emploi ou autres sanctions financières, y compris l'imposition de dommages-intérêts qui résulteraient de la délivrance de telles informations.

2) Quiconque enfreint le sous-paragraphe 1 de cet Article est coupable d'infraction punissable par voie de déclaration sommaire. »

**PROJET DE LOI C-6 :**

88. L'APFC s'oppose-t-elle au Projet de loi C-6 dans son ensemble ?
89. Bien sûr que non. Certains points sont éditoriaux, certains d'entre eux sont inoffensifs et d'autres sont possiblement recommandables.
90. Même le concept de l'élargissement de l'usage des systèmes de gestion de la sécurité (SGS) pour couvrir une plus grande partie de l'industrie et des exploitants peut être positif, mais **seulement** s'il prévoit un niveau additionnel de redondance et ne remplace aucun des pouvoirs de réglementation existants, de surveillance, de conformité et d'application de la réglementation qu'a l'organisme de réglementation sur le réglementé.
91. Un changement aussi profond mérite, en fait exige, une enquête publique sur les « signes vitaux de l'aviation au Canada ».

## **RECOMMANDATIONS :**

92. Pour rendre l'affaire aussi simple et élémentaire que possible, nous ne faisons ici que cinq (5) recommandations :
93. Il est difficile d'être minutieux dans une soumission réactionnelle à un comité tel que le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités.
- 1) Des changements aussi radicaux que ceux qui sont proposés dans le Projet de loi C-6 méritent qu'une révision en profondeur soit faite par des experts indépendants.

Pour cette raison, notre première recommandation est de pleinement appuyer et en fait adopter comme notre propre recommandation celle que l'Honorable Virgil P. Moshansky a faite devant ce Comité en date du 28 février 2007 que, conformément à la Loi sur les enquêtes, une enquête soit faite au Canada sur l'ensemble du système afin de tester les signes vitaux des systèmes aéronautiques.

- 2) Pour assurer que le gouvernement mandate le niveau de sécurité le plus haut plutôt qu'un niveau acceptable, l'APFC recommande que l'Article 3.1 de l'amendement proposé à la *Loi sur l'aéronautique* soit lui-même amendé par l'ajout d'un nouveau sous-paragraphe a) et que l'Article 5.39, sous-paragraphe a) proposé soit amendé ainsi :

Amender l'Article 3.1 de l'amendement proposé à la *Loi sur l'aéronautique* pour inclure **un nouveau sous-paragraphe a) :**

« a) assurer que le Canada atteigne le plus haut niveau de sécurité dans les activités aéronautiques; »



Et,

Amender l'Article 5.39, sous-paragraphe a) proposé en ajoutant les mots « **le plus haut niveau de** » :

« a) l'établissement de systèmes de gestion et leur mise en œuvre par les titulaires de document d'aviation canadien en vue d'assurer **le plus haut niveau de** sécurité des activités aéronautiques et le respect des dispositions de la présente partie; »

- 3) Afin d'empêcher l'érosion et la dissolution des programmes de surveillance de la réglementation de l'aviation, l'APFC recommande que l'amendement proposé à la *Loi sur l'aéronautique* soit encore amendé en ajoutant un nouvel Article 3.2 tel qu'indiqué ci-dessous :

« 3.2 Le Gouverneur en conseil fournira au Ministre des ressources adéquates pour assurer la sécurité des activités aéronautiques. En conséquence, le Ministre établira et maintiendra des programmes adéquats de supervision et de surveillance de la sécurité afin d'assurer la sécurité des activités aéronautiques. »

- 4) Si toutefois le Projet de loi C-6 devait aller de l'avant sans qu'une enquête de l'ensemble du système soit faite, tel que recommandé ci-dessus, il faudrait que tout au moins les services aériens commerciaux, et les services des aérodromes, de la navigation aérienne et les produits aéronautiques qui y sont reliés devraient être exclus de la considération pour la délégation de l'autorité réglementaire. Par conséquent nous recommandons que :

L'Article 5.31 de l'amendement proposé de la *Loi sur l'aéronautique* soit

lui-même amendé pour inclure les termes suivant au début dudit Article 5.31 :

« À l'exception des services aériens commerciaux, et les services d'aérodromes, de la navigation aérienne et les produits aéronautiques reliés aux services aériens commerciaux, (...) »

- 5) Finalement, pour assurer la protection de ceux qui voudraient fournir de l'information relative à la sécurité, nous recommandons que le Projet de loi C-6 soit amendé pour inclure la clause suivante :

La Loi sera amendée pour inclure l'article suivant après l'Article 5.398 :

« Protection des personnes qui fournissent de l'information relative à la sécurité aérienne »

5.399 1) Aucune personne ou organisation qui fournit de l'information relative à la sécurité aérienne à son employeur, le gouvernement du Canada ou toute autre de ses agences, ou qui rend publique une telle information, ou a déposé, incité à déposer ou est sur le point de déposer ou d'inciter à déposer toute plainte ou procédure relative à la sécurité aérienne ou témoigne ou est sur le point de témoigner dans toute procédure relative à la sécurité aérienne ou assiste ou participe ou est sur le point d'assister ou de participer à toute procédure relative à la sécurité de l'air, ne sera assujettie à de quelconques représailles, sanctions, licenciement, action disciplinaire, discrimination, sanction financière, restriction relative à la rémunération, aux modalités, conditions ou privilèges d'emploi ou autres sanctions financières, y compris l'imposition de dommages-intérêts qui résulteraient de la délivrance de telles informations.

2) Quiconque enfreint le sous-paragraphe 1 de cet article est coupable d'infraction punissable par voie de déclaration sommaire. »

## **CONCLUSION :**

94. Aucune conclusion de notre part ne pourrait être aussi à propos que de citer à nouveau la section 2.4.6 du manuel de surveillance de la sécurité de l'OACI, de 2006 :

*« 2.4.6) States need to carefully consider the public interest when establishing the various safety oversight functions and to ensure that a proper system of checks and balances is maintained. The State should retain effective control of important inspection functions. Such functions cannot be delegated; otherwise, aviation personnel, maintenance organizations, general aviation, commercial operators, aviation service providers, aerodrome operators, etc. will in effect be regulating themselves and will not be effectively monitored by CAA inspectors. »*

95. Si cela convient aux fonctions d'inspection, alors cela devrait d'autant plus s'appliquer, sans qualification, aux fonctions de réglementation, de conformité et d'application de la réglementation.