



COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR L'ÉCRASEMENT
D'UN AVION
D'AIR ONTARIO
À DRYDEN (ONTARIO)

Rapport Final

Volume III

Commissaire
L'honorable Virgil P. Moshansky



ADEM
C.I



**COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR L'ÉCRASEMENT D'UN
AVION D'AIR ONTARIO
À DRYDEN (ONTARIO)**

Le Rapport final comprend trois volumes : I (Parties 1-4), II (Partie 5) et III (Parties 6-9 et les annexes générales.) Dans chacun des volumes se trouve une Table des matières, approfondie pour ce volume, mais abrégée pour les deux autres volumes. Sept études spécialisées, préparées pour la Commission, ont été publiées dans un volume séparé, intitulé Annexes techniques; on trouvera la table des matières des Annexes techniques à la fin de ce volume.

Ce volume contient la traduction en français du Rapport que la Commission a originalement écrit en anglais. Cette traduction a été assurée par les services compétents du Bureau de traduction du Secrétariat d'État.



**COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR L'ÉCRASEMENT D'UN
AVION D'AIR ONTARIO
À DRYDEN (ONTARIO)**

Rapport Final

Volume III

Parties 6 – 9

**Commissaire
L'honorable Virgil P. Moshansky**

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Imprimé au Canada

N° de cat. CP32-55/3-1992F

La photographie aérienne qui apparaît sur les pages de garde a été prise par les enquêteurs du Bureau canadien de la sécurité aérienne le 11 mars 1989, le jour après l'écrasement du vol 1363 d'Air Ontario. On peut voir, en haut à droite le secteur de l'aéroport municipal de Dryden, le réseau de routes des environs et le site de l'accident. Au centre du volume, sur la page à droite, le chemin McArthur monte en vertical, faisant une courbe à droite vers le milieu (la ligne droite dégagée est un droit de passage de la hydro). En bas à gauche, le chemin Middle Marker bifurque vers la gauche à partir de McArthur. La trajectoire du vol 1363 à travers les arbres commence près de l'extrémité de la piste 29, et le site de l'écrasement peut être vu juste au-delà du chemin Middle Marker. Des survivants ont marché jusqu'au chemin Middle Marker tout de suite après l'accident.

Données de catalogage avant publication (CANADA)

Commission d'enquête sur l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden, Ontario (Canada)

Rapport final

Publ. aussi en anglais sous le titre : Final Report

Comprend les références bibliographiques.

ISBN 0-660-93587-2 (Vol. 1 - 3)

No de cat. MAS C32-55/3 - 1992F

I. Aéronautique — Ontario — Accidents — 1989.

I. Moshansky, Virgil P. II. Titre.

TL553.5.C6514 1992

363.12'492

C92-099563-2

TABLE DES MATIÈRES

VOLUME I

Avant-propos *xxi*

Remerciements *xxx*

Glossaire des termes et acronymes *xxxv*

PREMIÈRE PARTIE : INTRODUCTION

1 Introduction 3

DEUXIÈME PARTIE : LES FAITS ENTOURANT L'ACCIDENT DU VOL 1363

2 Vols 1362 et 1363 d'Air Ontario 17

3 L'aéroport municipal de Dryden et installations d'Air Ontario, 10 mars 1989 25

4 Renseignements météorologiques 31

5 Événements et circonstances qui se sont produits à l'aéroport municipal de Dryden avant le décollage 54

6 Circonstances entourant le décollage et l'écrasement du vol 1363 85

7 Écrasement et interventions 98

8 Intervention de la région de Dryden 106

**TROISIÈME PARTIE : SERVICES DE SAUVETAGE ET DE LUTTE
CONTRE LES INCENDIES**

- 9 Services de sauvetage et de lutte contre les incendies de l'aéroport
municipal de Dryden 145

**QUATRIÈME PARTIE : PROCESSUS D'ENQUÊTE SUR L'AVION ET
OBSERVATIONS**

- 10 Enquête technique 241
- 11 Les possibilités de survie dans l'écrasement d'un aéronef 302
- 12 Performances et dynamique de vol du Fokker F-28, Mk1000 331

VOLUME II

**CINQUIÈME PARTIE : LE TRANSPORTEUR AÉRIEN - AIR
ONTARIO INC.**

- 13 Antécédents de la compagnie 429
- 14 L'organisation de la direction 429
- 15 Le programme F-28 : La planification 479
- 16 Le programme F-28 : Le Groupe auxiliaire de bord, la Liste
d'équipement minimal et le dilemme auquel a été confronté
l'équipage du vol 1363 504
- 17 Le programme F-28 : Absence de groupe de démarrage au sol à
Dryden 581
- 18 Le programme F-28 : Pièces de rechange 587
- 19 Le programme F-28 : Les manuels d'exploitation 609
- 20 Le programme F-28 : Formation aux opérations aériennes 647
- 21 Le programme F-28 : Pratiques opérationnelles - avitaillement
moteur en marche et conditions de dégivrage des avions au sol 707

- 22 Le programme F-28 : Bretelles de sécurité d'agent de bord 736
- 23 Le contrôle d'exploitation 759
- 24 La sécurité des vols 820
- 25 Performance de la direction 873
- 26 Le rôle d'Air Canada : rapports société mère/filiale 903

VOLUME III

SIXIÈME PARTIE :TRANSPORTS CANADA

27 Organisation 945

Mandat de Transports Canada 945

Le rôle de Transports Canada dans l'aviation civile 945

La Loi sur l'aéronautique 945

Le règlement de l'Air et les Ordonnances sur la navigation aérienne (ONA) 947

Structure de Transports Canada 948

Groupe aviation 949

Organisation de la réglementation aérienne 949

Direction des normes de vols 952

Direction de la navigabilité aérienne 953

Groupe de gestion des aéroports 953

Bureaux régionaux 954

Bureaux de district 954

28 État dans lequel se trouvait Transports Canada au début des années 1980 956

29 Déréglementation économique et réduction du déficit 959

La réforme de la réglementation économique 959

Réduction du déficit : réduction des effectifs 963

Déclaration d'intentions, 1985 964

La commission de contrôle des programmes 964

Les recommandations du groupe de travail Nielsen, Septembre 1985 966

Expérience de la Federal Aviation Administration (FAA), Septembre 1985 967

30 Les répercussions de la déréglementation et de la réduction des effectifs sur la sécurité aérienne 971

- «La sécurité aérienne dans un milieu en évolution», mai 1986 971
- Note de service de Lafleur, mai 1986 975
- Examen préliminaire de la réglementation aérienne, juin 1987 976
- La fonction d'inspection et de surveillance 979
 - Inspection de l'exploitation des transporteurs aériens 980
 - Région de l'Ontario, Inspection des transporteurs aériens, Division des gros avions 982
 - Formation des inspecteurs des opérations 983
 - Inspection de la navigabilité aérienne des transporteurs aériens 986
 - Formation des inspecteurs de la navigabilité aérienne 988
 - Formation des inspecteurs : généralités 988
 - Délégation de pouvoirs 991
 - Délégation de pouvoirs aux inspecteurs 992
 - Délégation de pouvoirs à l'industrie 992
 - Opinions des témoins sur la délégation de pouvoirs à l'industrie 996
 - Inspection de la performance 996
 - Tâches discrétionnaires et non discrétionnaires 996
 - Priorités de l'inspection et de la surveillance 998
- Charge de travail 1000
 - Personnel de soutien 1005
 - Problèmes de dotation, région de l'Ontario : secteur de Toronto 1006
- Constatations 1007
- Recommandations 1008

31 La réglementation aérienne : le processus d'allocation des ressources 1010

- Les plans opérationnels 1010
- La commission de contrôle des programmes 1014
- Les besoins en programmes et les moyens financiers 1019
- Les communications au sein de la haute direction 1023
- Comment modifier la portée du programme de réglementation aérienne 1028
- Les systèmes de certification et de surveillance des transporteurs aériens 1032
- Élaboration des politiques d'étude : études d'impact 1034
- Constatations 1035
- Recommandations 1037

32 Le programme de vérification 1040

- Vérifications à l'échelle nationale 1040
- Distinction entre les vérifications à l'échelle régionale et celles à l'échelle nationale 1042

Manuels de vérification 1047

Distinction entre les vérifications et les autres contrôles de conformité 1048

33 Vérification d'Air Ontario Inc. 1988 1050

Organisation de la vérification de février 1988 1051

Personnel de vérification : choix et formation 1053

 Autorité de convocation 1054

 Gestionnaire de la vérification 1054

 Chef d'équipe de vérification 1055

 Membres de l'équipe de vérification 1057

Report de la vérification des opérations, février 1988 1059

 Manuel d'exploitation des vols non approuvé d'Air Ontario 1059

 Approbation du manuel d'exploitation 1067

La vérification de février 1988 1068

 Volet navigabilité 1068

 Volet sécurité des passagers 1069

 Volet marchandises dangereuses 1070

Vérification des opérations 1072

 Établissement d'un nouveau calendrier et recrutement d'un nouveau personnel pour la vérification des opérations 1072

 Absence d'inspection du F-28 1079

 Vérification des opérations d'Air Ontario dans le nord 1088

 Retard dans la préparation du rapport de vérification 1091

 Anomalies dans le rapport 1095

Confiance d'Air Canada à l'égard de la vérification 1098

Constatations 1100

Recommandations 1101

34 Règles d'exploitation et législation 1104

Les règles d'exploitation 1104

 Insuffisance des règles canadiennes d'exploitation : l'opinion du personnel d'exploitation de Transports Canada 1110

Le processus législatif : retard indu dans l'élaboration des règles 1115

Constatations 1117

Recommandations 1119

35 Pilote inspecteur agréé 1121

Délégation de pouvoirs 1121

 Délégation accrue aux pilotes inspecteurs agréés 1122

Déficiences dans le manuel des pilotes inspecteurs agréés : conflit d'intérêt 1122

Compétence exigée de l'inspecteur de Transports Canada et du pilote inspecteur agréé pour le contrôle de la compétence des pilotes 1125

 Le programme avancé de qualifications (États-Unis) 1126

Constatations 1126

Recommandations 1128

36 La sous-traitance, les dispenses, les contrôles au hasard et les inspections sans préavis 1130

Sous-traitance 1130

Dispenses 1133

Contrôles au hasard ou inspections sans préavis 1135

Constatations 1136

Recommandations 1136

37 La gestion de la sécurité et l'organisation de Transports Canada 1138

Le problème 1138

 L'exemple du dégivrage à l'aéroport international Pearson 1139

 Les voies hiérarchiques pour résoudre les problèmes 1140

Antécédents 1142

 L'Administration canadienne des transports aériens (ACTA) après 1982 1142

 L'organisation actuelle (du 1^{er} avril 1985 à 1991) 1142

 Problèmes inhérents à l'organisation actuelle 1143

Les problèmes d'assurance de la sécurité 1145

 Organisation des vérifications 1145

 Processus d'affectation des ressources 1146

 Nuisance à la gestion : paliers des gestionnaires subalternes 1147

 Nuisance à la gestion : paliers supérieurs 1148

 Sensibilisation à la sécurité au sein de Transports Canada 1149

Gestion globale de la sécurité 1150

 Responsabilité en matière de sécurité 1150

 L'inspecteur général de la sécurité des transports 1151

 Programme de sécurité aérienne de Transports Canada 1151

 Bureau de la sécurité des transports du Canada 1152

Application des règlements et éducation 1152

Efficacité de l'assurance de la sécurité 1154

Efficacité de l'assurance de la sécurité offerte par la réglementation
aérienne 1154
Méthodes de mesure de l'efficacité de l'assurance de la qualité 1155
Future structure d'organisation et de gestion 1156
Constatations 1158
Recommandations 1161

SEPTIÈME PARTIE : FACTEURS HUMAINS

38 Renseignements sur l'équipage 1167

Équipage de vol 1167
 Commandant George Moorwood 1167
 Antécédents aéronautiques 1167
 Expérience de la gestion en aviation 1169
 Limites au décollage du commandant Morwood 1171
 Profil personnel 1174
 Copilote Keith Mills 1175
 Antécédents aéronautiques 1176
 Profil personnel 1180
L'équipage de cabine 1181
 Agente de cabine Katherine Say 1181
 Formation du personnel de cabine 1181
 Agente de cabine Sonia Hartwick 1182
 Formation de l'équipage de cabine 1182
 Temps de vol et temps de service de l'équipage 1183
Constatations 1184
Recommandations 1184

39 Coordination entre membre de l'équipage et communication par les passagers de préoccupations liées à la sécurité 1185

La preuve 1186
Le besoin de coopération entre membres de l'équipage 1204
Recommandations 1210

40 Performance humaine : Analyse des systèmes 1213

Question fondamentale 1214
Facteurs humains 1214
 Cause des blessures et des décès 1215
 Performance humaine 1215
 Antécédents du vol : sommaire 1220
Éléments réglementation 1221
Élément organisation 1223
 Manque de soutien opérationnel d'Air Canada 1223

Répercussions perturbatrices possibles des fusions et des grèves	1224
Roulement élevé de personnel après la fusion	1225
Absence d'expérience organisationnelle dans l'exploitation d'avions à réaction	1225
Lacunes du système d'exploitation d'Air Ontario	1226
Absence de procédures et de manuels d'exploitation non formalisés pour le F-28	1226
Incohérences et lacunes dans la formation des membres d'équipage du F-28	1226
Responsable du programme F-28	1227
Culture informelle d'Air Ontario	1228
Problèmes de maintenance des F-28	1231
Formation des agents de bord	1232
Élément matériel	1232
L'avion C-FONF	1233
Météo	1233
Activités à Thunder Bay	1234
Élément équipage	1235
Facteurs liés à la situation	1236
Connaissances et formation des membres d'équipage	1236
Antécédents organisationnels et expérience de travail en groupe	1237
Retards et stress imposés par le milieu d'exploitation	1237
Facteurs personnels	1238
Fatigue et humeur	1238
Résultats toxicologiques	1240
Commandant de bord George Moorwood	1240
Copilote Keith Mills	1242
Agentes de bord Katherine Say et Sonia Hartwick	1242
Passagers et personnel au sol	1242
Situation le 10 mars 1989	1243
Agents stressants de l'exploitation	1243
Scénario de prise de décisions par l'équipage à Dryden	1245
Risque commerciaux et d'exploitation : Facteurs liés à la direction	1251
Sécurité des vols : Plan général d'entreprise d'Air Ontario	1254
Gestion de la sécurité	1255
Constatations	1257
Recommandations	1259

HUITIÈME PARTIE : QUESTIONS JURIDIQUES ET AUTRES DEVANT LA COMMISSION

41 Le processus d'enquête sur les accidents d'aviation au Canada 1263

L'octroi du statut d'observateur aux parties intéressées 1265

Confidentialité de certains éléments de preuve 12677
Présentation pour étude du projet de rapport du Bureau 1270
La formation des enquêteurs 1273
L'enregistrement et la transcription des interviews 1274
Le recours à des experts extérieurs 1275
Formation judiciaire des experts du BST 1276
Les facteurs humains dans les enquêtes sur les accidents d'aviation 1278
Le suivi des recommandations du BST : un exemple 1280
Recommandations 1283

42 Question de la confidentialité des rapports de pilote portant sur les incidents et les faits aéronautiques 1287

Antécédents 1288
Décisions prises par le commissaire le 22 mai 1990 1291
Les questionnaires et les notes contemporaines des entrevues des cinq pilotes de F-28 1293
Les pouvoirs du commissaire quant à la conduite de l'enquête 1295
 Le décret du conseil : procédures 1295
 La Loi sur les enquêtes : assignation de témoins et production de documents 1296
Les dispositions réglementaires canadiennes 1296
 L'Ordonnance sur la navigation aérienne, série VII, n° 2 1296
 La Loi sur la preuve au Canada 1297
 La Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne 1297
 Le Règlement sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne 1298
 La Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports 1299
La position de l'organisation de l'aviation civile internationale 1300
 Supplément D à l'Annexe 13 1301
L'applicabilité des manuels et des formulaires d'Air Ontario 1302
La façon de faire de Commissions d'enquête antérieures 1303
Les documents en question : La Common Law 1304
Conclusions 1309

43 Objection à la production de documents fondée sur des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine, Article 39 de la Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5 1311

Recommandation 1315

44 La Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1985, ch. I-11, Art. 13 1316

L'équité procédurale 1316
Le sens du terme «faute» 1318
Le sens de l'expression «préavis suffisant» 1319

- La procédure prévue à l'article 13 1320
- Les poursuites intentées au nom d'Air Ontario et de certains particuliers nommément désignés 1322
- Recommandation 1325

NEUVIÈME PARTIE : ENSEMBLE DES RECOMMANDATIONS

- Rapport provisoire, 1989 1329
- Deuxième Rapport provisoire, 1990 1330
- Rapport final 1334

ANNEXES GÉNÉRALES

- A Décret 1377
- B Avocats et représentants des parties ayant été autorisées à participer 1380
- C Parties ayant reçu un statut de participant à part entière, un droit de participation limité, un statut de participant spécial et un statut d'observateur 1383
- D Liste des témoins qui ont comparu devant la Commission 1384
- E Calendrier de l'enquête 1405
- F Lettre du Coroner en chef de l'Ontario, 15 juillet 1991 1407
- G Ordre chronologique des événements survenus pendant l'escale à l'aéroport municipal de Dryden et sur le lieu de l'écrasement le 10 mars 1989 1410
- H Résumé des décès et des blessures des survivants 1426
- I Procès-verbal des séances de compte rendu, Ville de Dryden, les 13 et 16 mars 1989 1435
- J Circulaire consultative 120-51 – Formation en gestion du poste de pilotage, datée 1^{er} décembre 1989 du U.S. Department of Transportation, Federal Aviation Administration 1457
- K Réponse de Transports Canada aux recommandations sur la sécurité aéronautique, Commission d'enquête Dryden, Deuxième rapport provisoire 1465
- L Lettre d'avis envoyée par le Conseil juridique aux parties concernant la *Loi sur les enquêtes*, L.R.S. 1985, chap. I-13, Section 13 1472
- M Décisions 1475

SIXIÈME PARTIE
TRANSPORTS CANADA

27 ORGANISATION

Mandat de Transports Canada

Le rôle de Transports Canada dans l'aviation civile

Transports Canada est l'organisme fédéral responsable envers les Canadiens de veiller à ce que les activités aéronautiques commerciales et privées au Canada soient effectuées à un niveau de sécurité acceptable. Dans la partie III des prévisions 1990-91 de Transports Canada, il est précisé que l'un des objectifs principaux du ministère est «de veiller à ce que le système national de transport aérien civil ne présente aucun danger, de surveiller le développement et l'exploitation de ce système pour que les aéronefs puissent se déplacer efficacement et en toute sécurité, et de contribuer à la sécurité et à l'efficacité des aéronefs canadiens qui volent dans les espaces aériens international et étrangers». Bref, Transports Canada établit et fait appliquer des normes sur la sécurité de l'aviation civile et fournit une infrastructure sous forme d'aéroports, d'aides à la navigation, d'installations radar et de télécommunications, de services de contrôle de la circulation aérienne et d'un certain nombre d'autres installations et services destinés à l'aviation commerciale et privée.

La Loi sur l'aéronautique

La *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1985, c.A.-2, stipule à l'article 3.2 que «le ministre [des Transports] est chargé du développement et de la réglementation de l'aéronautique, ainsi que de tous les secteurs liés à ce domaine». Cette Loi accorde au ministre le pouvoir de gérer la réglementation aérienne établie en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*. La réglementation porte sur la délivrance de licences aux pilotes, aux techniciens d'entretien d'aéronef et aux contrôleurs de la circulation aérienne, sur la certification des transporteurs aériens et des aéroports ainsi que sur l'immatriculation et les certificats de navigabilité des aéronefs.

Cette Loi autorise également le ministre à prendre les mesures nécessaires pour faire appliquer la Loi, le Règlement de l'Air et les Ordonnances sur la navigation aérienne, en cas d'infraction. Les peines possibles sont la suspension d'une licence, le retrait d'un certificat d'exploitation, une sanction administrative, ou une poursuite en justice.

Pourtant la *Loi sur l'aéronautique* ne fait aucunement mention des responsabilités du ministre en matière de sécurité aérienne.

Dans son Rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne de 1981-82, M. le juge Charles L. Dubin a souligné le manque de précisions de la *Loi sur l'aéronautique* en matière de responsabilités dans le domaine de la sécurité aérienne. Dans le rapport préparé à l'intention de Transports Canada par la firme d'experts-conseils de James F. Hickling en septembre 1990 sur l'évaluation de la réglementation aérienne et des programmes sur la sécurité aérienne, ce manque de précisions apparent a été évoqué en détail.

Un examen des divers règlements et ordonnances dans leur ensemble laisse voir une intention implicite d'imposer au ministre et à Transports Canada la responsabilité pour la sécurité aérienne. L'acceptation de telles responsabilités ressort même de l'énoncé du rôle et de la mission du Groupe aviation du ministère : «Le Groupe aviation a pour mission de voir à la sécurité et à l'efficacité du système national de transport aérien civil». En outre, dans un jugement récent de la Cour d'appel fédérale, *Swanson et al. et la Reine aux droits du Canada*, 80 D.L.R. (V.4), 741, connu aussi sous le nom de l'affaire «Wapiti», le juge Linden, J.A. s'est dit d'accord avec le juge Walsh de la Cour fédérale, division de première instance, quand il a dit ce qui suit :

La *Loi sur l'aéronautique* et la réglementation qui en découle, même si elles n'imposent pas explicitement l'obligation de prendre soin du public, l'imposent du moins de manière implicite étant donné que c'est là leur seule raison d'être. Le public-voyageur n'a aucune protection contre les compagnies avaricieuses, les pilotes irresponsables et mal formés, et les aéronefs défectueux. Il doit s'en remettre à Transports Canada pour faire appliquer la Loi et la réglementation dans l'intérêt de la sécurité.

Je crois fermement qu'un devoir d'une telle importance devrait être clairement défini et qu'en conséquence la *Loi sur l'aéronautique*, sur laquelle reposent les responsabilités ministérielles en matière d'aviation civile au Canada, devrait être très spécifique en ce qui a trait aux responsabilités du ministre pour la sécurité aérienne. Il s'agit d'une lacune qui devrait être corrigée par des amendements à la *Loi sur l'aéronautique*. Le chapitre 37, La gestion de la sécurité et l'organisation de Transports Canada, fait état d'une constatation et d'une recommandation à cet effet.

Le Règlement de l'Air et les Ordonnances sur la navigation aérienne (ONA)

La *Loi sur l'aéronautique* autorise le ministre, par l'intermédiaire de Transports Canada, à assumer certaines fonctions concernant l'aviation civile. Elle accorde également au gouverneur en conseil et au ministre le pouvoir d'élaborer des règlements et des ordonnances qui portent sur les dispositions de la Loi, appelés Règlements de l'Air et Ordonnances sur la navigation aérienne (ONA).

La partie VII du Règlement de l'Air énonce les règles qui définissent les conditions dans lesquelles un service aérien commercial peut être exploité. Par exemple, l'article 700 du Règlement de l'Air stipule que «Nul n'exploitera au Canada un service aérien commercial à moins d'être titulaire d'un certificat valable et restant en vigueur, délivré par le Ministre et attestant qu'il possède le matériel nécessaire et qu'il est en mesure d'assurer, en qualité de transporteur aérien, un service offrant toute garantie de sécurité». Cet article exige que les transporteurs aériens respectent les exigences stipulées par Transports Canada dans le Règlement de l'Air et les Ordonnances sur la navigation aérienne avant d'exploiter au Canada une compagnie aérienne légalement constituée. Transports Canada a une obligation correspondante d'évaluer les demandes des transporteurs en fonction de telles normes avant de leur émettre un certificat d'exploitation approprié s'ils respectent ces normes.

Les Règlements de l'Air confèrent un effet juridique à toute une documentation trop nombreuse et complexe pour faire partie des Règlements. Le Règlement de l'Air 211 (1) précise, par exemple, que le ministre peut faire publier un manuel de navigabilité aérienne et un manuel du mécanicien et de l'inspecteur. Ces manuels précisent les normes de navigabilité, d'entretien et d'inspection à respecter avant qu'un certificat de navigabilité pour un aéronef soit émis au transporteur et conservé. Le paragraphe 403(2) du Règlement de l'Air précise ceci : «Quiconque demande la délivrance ou le renouvellement d'une licence pour agir en tant que membre d'équipage de conduite, mécanicien d'entretien d'aéronef, ou contrôleur de la circulation aérienne, doit respecter les exigences prévues pour cette licence dans les volumes 1, 2 et 3 du Manuel de licences du personnel».

Les Ordonnances sur la navigation aérienne sont en général structurées un peu comme le Règlement de l'Air mais, comme les manuels susmentionnés, sont techniquement plus détaillées. L'ONA, Série VII, numéro 2, est particulièrement intéressante dans le cadre de cette enquête car elle établit les normes et les procédures que doivent respecter les transporteurs aériens qui exploitent de gros aéronefs. Transports Canada s'est servi principalement de cette ONA pour évaluer l'exploitation du F-28 par Air Ontario.

Dans son témoignage devant la Commission le 15 janvier 1991, le directeur général de la réglementation aérienne, M. Weldon Newton, a témoigné des efforts que met présentement Transports Canada pour fusionner en un seul niveau de législation le Règlement de l'Air et les Ordonnances sur la navigation aérienne. Toutefois, de nombreux témoignages ont été entendus à propos du peu de progrès apparent depuis une dizaine d'années à mettre en oeuvre la recommandation faite par le juge Dubin en 1981. Cette recommandation précisait que le Canada aurait intérêt à adopter les règlements d'exploitation et de conception des États-Unis comme modèle pour établir sa propre structure législative.

Structure de Transports Canada

Des changements importants ont été apportés le 1^{er} avril 1991 à l'organigramme et aux relations d'autorité entre les divers niveaux à Transports Canada. Ces changements sont traités dans les sections pertinentes de mon rapport.

Transports Canada est l'un des plus gros ministères fédéraux en ce qui a trait aux effectifs et il est l'un des plus complexes en matière de domaines de responsabilité. On peut se faire une idée de la taille et de l'étendue de ce ministère d'après le témoignage de M. Ramsey Withers, sous-ministre de 1983 à 1988 :

- R. Il est exact d'affirmer que le ministère compte environ 20 000 fonctionnaires. Cependant, comme il gère le système de transport national, de nombreuses autres personnes sont concernées et font partie d'un nombre important de sociétés de la Couronne.

Si ma mémoire est fidèle, une vingtaine de sociétés de la Couronne faisaient partie du système quand j'étais sous-ministre.

(Transcription, vol. 164, p. 4)

Transports Canada est responsable de la réglementation et, dans certains cas, de l'exploitation proprement dite de divers éléments des transports aériens, de surface et maritimes, et même des réseaux de pipelines. Le présent rapport se limitera à la responsabilité du ministère en matière d'aviation civile, et particulièrement de sécurité aérienne.

Le 10 mars 1989, il y avait deux groupes au sein de Transports Canada qui intéressaient particulièrement la Commission : le Groupe aviation qui relevait du sous-ministre adjoint à l'aviation, et le Groupe de gestion des aéroports (Groupe aéroport) qui relevait du sous-ministre adjoint aux aéroports. À l'intérieur du Groupe aviation, il existait quatre directions générales soit gestion des politiques, de la planification, et des

ressources; système de navigation aérienne; réglementation aérienne; et services aux aéronefs ainsi qu'une direction, celle de la sécurité des vols (figure 27-1).

Pendant l'enquête, un intérêt particulier a été porté sur la Direction générale de la réglementation aérienne, surtout sur la Direction des normes de vol et la Direction de la navigabilité aérienne aux niveaux de l'administration centrale et des régions. La figure 27-2 représente l'organigramme et les relations d'autorité de la Direction Réglementation de l'aviation.

Groupe aviation

L'objectif du Groupe aviation est de «veiller à ce que le système national de transport aérien civil ne présente pas de danger, de surveiller le développement et l'exploitation de ce système pour que les aéronefs puissent se déplacer efficacement et en toute sécurité, et de contribuer à la sécurité et à l'efficacité des aéronefs canadiens qui volent dans les espaces aériens international et étrangers».¹ Le Groupe aviation doit alors assumer trois fonctions principales : la réglementation de la sécurité, la promotion de la sécurité, et la mise en place d'installations et de services permettant aux aéronefs de voler dans des conditions de vol à vue ou aux instruments.

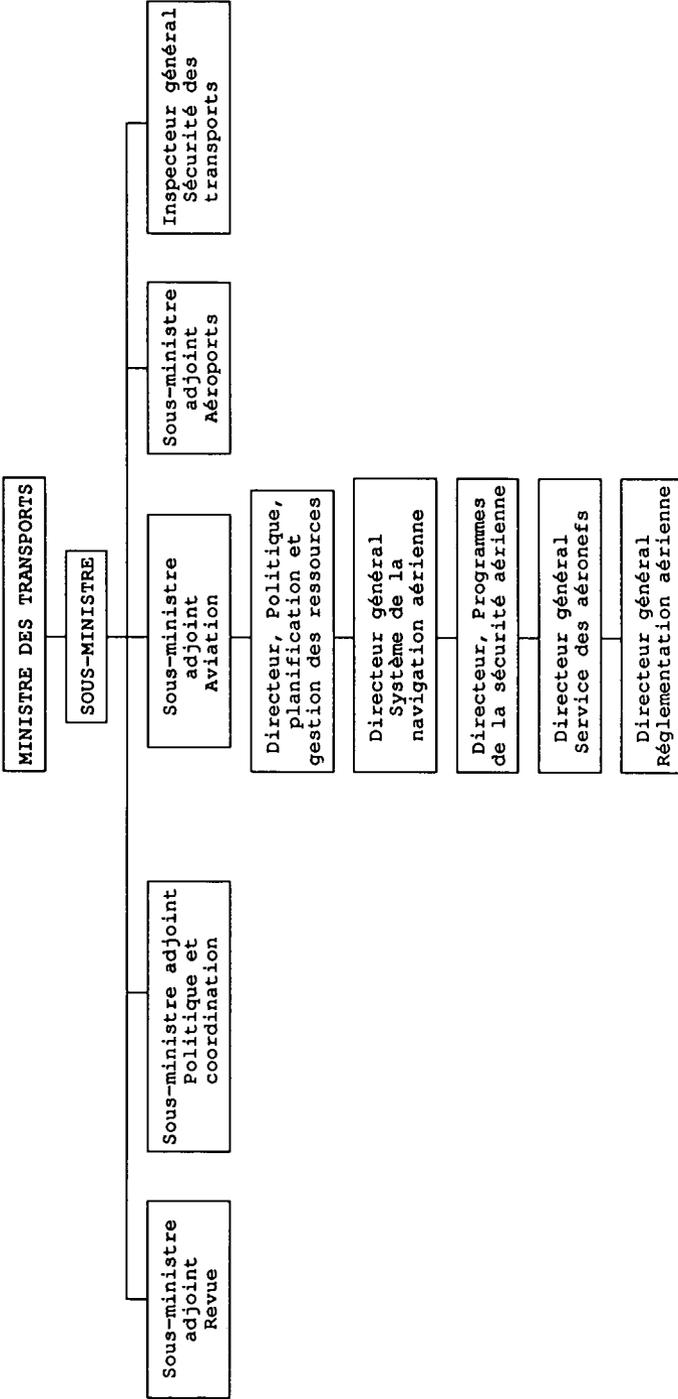
En termes de réglementation de la sécurité, la Direction générale de réglementation aéronautique élabore et promulgue la législation, les règlements et les normes liés à la sécurité. Elle délivre des licences aux pilotes, aux techniciens d'entretien d'aéronef et aux contrôleurs de la circulation aérienne. Elle homologue les aéronefs et les produits aéronautiques qui respectent les normes de navigabilité aérienne. Elle certifie également les transporteurs aériens commerciaux et les aéroports qui respectent les normes de sécurité. Cette direction générale fait également appliquer la *Loi sur l'aéronautique*, le Règlement de l'Air et les Ordonnances sur la navigation aérienne, fait des enquêtes, donne des avertissements, suspend les licences et les certificats, impose des amendes et des sanctions et entame des poursuites judiciaires.

Organisation de la réglementation aérienne

La structure et les activités du Groupe aviation ont été examinées pendant cette enquête. Après les audiences, on a appris en mai 1991 que M. David Wightman, sous-ministre adjoint à l'aviation, était en train de restructurer le Groupe aviation à l'administration centrale et dans les régions. Les effets sur la sécurité de tels changements successifs, y compris ceux de la réorganisation du 1^{er} avril 1991, sont traités au

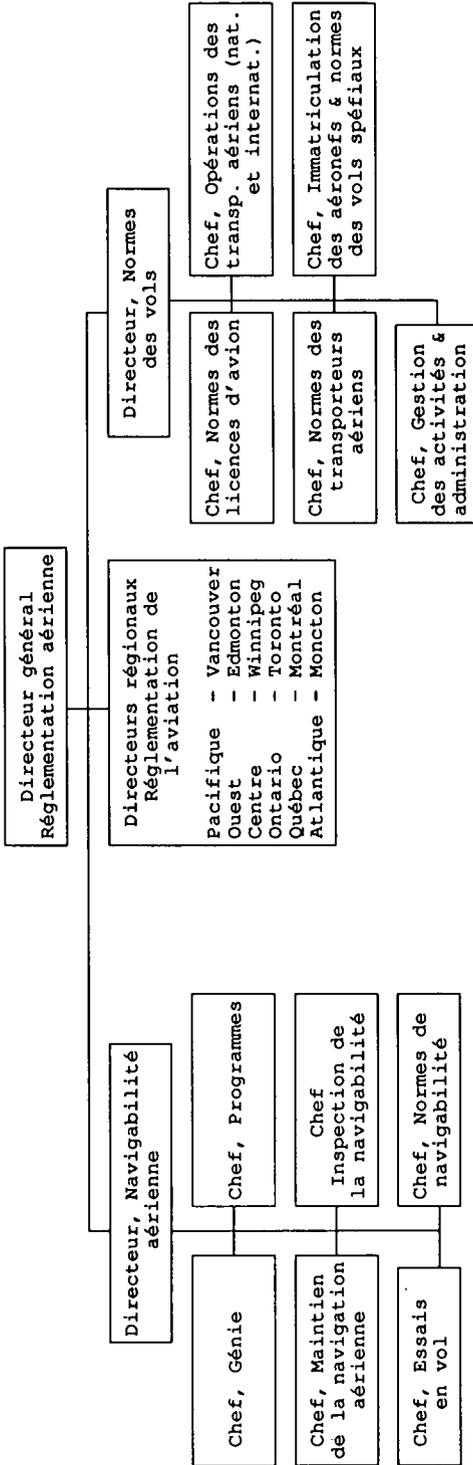
¹ Transports Canada, *Prévisions 1990-91*, partie III, p. 2-51.

Figure 27-1 Organigramme de l'organisation de Transports Canada, 10 mars 1989*



* Décrit des rapports sélectifs

Figure 27-2 Transports Canada : Direction de la réglementation aérienne, le 10 mars 1989*



* Décrit des rapports sélectifs

chapitre 37, La gestion de la sécurité et l'organisation de Transports Canada.

Au sein de la Direction générale de la réglementation aérienne se trouvent deux directions dont les responsabilités ont un lien direct avec les préoccupations relatives à Transports Canada sur lesquelles a porté l'enquête : la Direction des normes de vol et la Direction de la navigabilité aérienne.

Direction des normes de vols L'Administration centrale de la Direction des normes de vol est responsable d'établir les normes de délivrance des licences aux équipages de conduite, d'immatriculer les aéronefs et d'établir les normes de certification et d'exploitation des transporteurs aériens. En outre, le Manuel de certification de transporteur aérien, le Manuel de licences du personnel et d'autres références pertinentes sont rédigés par la Direction des normes de vol. Celle-ci doit par exemple approuver les manuels d'exploitation des transporteurs aériens, les listes des équipements indispensables au vol, les programmes de formation des équipages de conduite et du personnel de cabine, ainsi que la politique au sujet des consignes de sécurité pour passagers, les vérifications de compétence pilote, les procédures d'inspection en vol, ainsi que les méthodes de vérification des transporteurs aériens. Les responsabilités et les fonctions susmentionnées ne sont pas les seules que cette direction doit assumer.

D'une façon générale, la Direction des normes de vol à l'administration centrale a la responsabilité d'établir les normes et les politiques uniformes que devront faire respecter les bureaux régionaux, dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes de réglementation de l'aviation civile. Il y a eu exception à cette règle lorsqu'il fut établi en 1988, sous la Direction des normes de vol, la Division des opérations (internationales et nationales) des transporteurs aériens, parfois appelée «la septième région». Cette division demande aux inspecteurs de gros transporteurs aériens d'Ottawa, de Vancouver, de Toronto et de Montréal d'effectuer des inspections sur place. En plus de ces inspections, ces inspecteurs doivent approuver les manuels d'exploitation de vol, les listes des équipements indispensables au vol et les programmes de formation des transporteurs aériens. La justification de la création de cette division a été donnée au cours du témoignage de M. Donald Sinclair, ancien directeur régional de l'exploitation des transporteurs aériens de l'Ontario.

- R. Je crois qu'elle a été mise sur pied pour servir de seul point de contacts avec les personnes qui avaient sous la main les spécialistes pouvant effectuer la surveillance et offrir les services nécessaires.
- Q. Auparavant, les transporteurs relevaient de votre juridiction, mais vous deviez alors faire appel à l'administration centrale

pour obtenir les spécialistes qui pouvaient leur offrir convenablement les services nécessaires, n'est-ce pas?

R. C'est exact.

(Transcription, vol. 142, p. 13)

Ce mélange d'effectifs et de fonctions d'exécution s'est avéré moins que satisfaisant lorsque le nombre de demandes de certification des transporteurs a augmenté considérablement vers la fin des années 1980. Une partie importante de la preuve a porté sur la réforme de la réglementation économique (RRE) amorcée en 1984-85, et sur l'effet qu'elle a eu sur le travail du personnel, y compris l'examen et l'approbation des manuels d'exploitation et des listes des équipements indispensables au vol.

Direction de la navigabilité aérienne Comme leurs collègues de la Direction des normes de vol, les employés de la navigabilité aérienne de l'administration centrale élaborent les normes et les procédures de navigabilité aérienne. Cette direction établit les normes et les procédures d'approbation des programmes d'entretien des transporteurs aériens ainsi que d'inspection et d'approbation des services et des installations d'entretien que doivent avoir les transporteurs qui demandent un certificat d'exploitation. La direction établit aussi les normes et les politiques relatives à l'approbation des organismes qui conçoivent et fabriquent du matériel aéronautique.

L'un des principaux rôles opérationnels que joue la Direction de la navigabilité aérienne est d'examiner, de tester et d'homologuer les nouveaux types d'aéronefs conçus et construits au Canada ou importés. Les inspecteurs de la navigabilité aérienne de l'administration centrale inspectent aussi les compagnies qui fabriquent du matériel aéronautique ainsi que les grandes installations de réparation et révision. Qu'ils fassent partie de la Direction de la navigabilité aérienne ou de la Direction des normes de vol, les inspecteurs de l'administration centrale participent également à l'échelle nationale à la vérification des transporteurs aériens. Le fait que ces inspecteurs aient été incapables d'exercer toutes leurs fonctions après la réforme de la réglementation économique a été l'objet d'une preuve abondante.

Groupe de gestion des aéroports

L'objectif du Groupe de gestion des aéroports est de «veiller à ce que le système national de transport aérien civil soit disponible, fiable, efficace et ne présente aucun danger»². Transports Canada exploite huit grands

² Ibid., p. 2-71

aéroports et 97 aéroports nationaux, régionaux et locaux. La fonction première du Groupe est de formuler des politiques et des normes pour les aéroports et pour l'exploitation et l'entretien des installations et des services aéroportuaires au Canada, ainsi que pour la prestation de services d'aérogare. L'enquête sur le Groupe de gestion des aéroports a porté un intérêt particulier sur ses responsabilités en termes de services de sauvetage et d'extinction des incendies, de normes et de services d'avitaillement en carburant et de matériel de dégivrage.

Bureaux régionaux

Il y a six bureaux de Transports Canada au pays (voir figure 27-2). Le directeur régional et ses gestionnaires étaient responsables de l'exploitation des transporteurs aériens de Transports Canada et des programmes de navigabilité des transporteurs de leur région. Toutefois, l'exploitation des principaux transporteurs aériens relevait de la Division des opérations (internationales et nationales) des transporteurs aériens. En outre, les responsabilités en matière de navigabilité aérienne touchant ces mêmes transporteurs ainsi que les transporteurs internationaux relevaient encore de l'organisme d'inspection de la navigabilité de la région dans laquelle résidait le transporteur.

Pendant les audiences de la Commission, il est devenu évident que l'organisation des niveaux de responsabilités à propos de l'inspection et de la certification des transporteurs aériens étaient fragmentés. Cette fragmentation empêchait une coordination efficace entre les domaines qui se chevauchaient en matière d'exploitation et de navigabilité.

Bureaux de district

Les bureaux de district, qui relèvent des bureaux régionaux, ont été mis sur pied pour améliorer les services fournis au milieu aéronautique et pour en assurer la surveillance, dans les régions à fortes activités aéronautiques où Transports Canada brillait par son absence. À mesure que les demandes de licences et de certification ont augmenté en flèche vers la fin des années 1980 à la suite de la déréglementation de l'industrie aéronautique au Canada, le nombre de bureaux de district a augmenté jusqu'à vingt environ. On les retrouve notamment à Victoria, Kelowna, Calgary, Saskatoon, London, Timmins, Québec et Halifax.

Ces bureaux de districts s'occupent principalement des questions de navigabilité aérienne. Leurs directeurs relèvent des directeurs régionaux de la navigabilité. Dans certains centres où la demande le justifie, des inspecteurs des transporteurs aériens et de délivrance des licences travaillent aux bureaux de districts. Ces inspecteurs relèvent du directeur régional de l'exploitation des transporteurs aériens ou du directeur régional de délivrance des licences.

Bref, Transports Canada est un organisme complexe au service d'une industrie dynamique qui a connu une croissance fulgurante dans les années 1980. Cette croissance a coïncidé avec les politiques gouvernementales visant à déréglementer l'industrie et à réduire les déficits. Les changements apportés à l'organisation du secteur aviation du ministère visaient à relever les défis mis de l'avant. L'analyse de l'efficacité de tels changements dépasse le mandat de la présente enquête, sauf en ce qui a trait à leurs répercussions possibles sur la sécurité aérienne. Mes remarques aux chapitres suivants de la sixième partie se limitent à ce domaine.

28 ÉTAT DANS LEQUEL SE TROUVAIT TRANSPORTS CANADA AU DÉBUT DES ANNÉES 1980

L'Administration canadienne des transports aériens (ACTA) s'était déjà plainte en 1982 de la difficulté à gérer la charge de travail et du nombre insuffisant d'inspecteurs de transporteurs aériens et de navigabilité aérienne et d'employés de soutien. L'ACTA a été remplacée par le Groupe de gestion des aéroports et le Groupe aviation de Transports Canada pendant la réorganisation de 1985-86.

La Commission d'enquête sur la sécurité aérienne dirigée par le juge Charles L. Dubin et constituée en 1979 avait comme mandat d'aviser le ministre des transports sur les sujets qui étaient liés à la sécurité du système national du transport aérien civil. Le rapport de la Commission, publié en trois volumes en 1981-82, soulignait la nécessité d'augmenter les effectifs dans divers secteurs de Transports Canada, particulièrement le personnel affecté à l'inspection des services d'entretien et des opérations des transporteurs aériens.

Un document publié par Transports Canada en novembre 1984 intitulé «Rapport final, revue du budget-A, volume II, Réglementation (TP 583F)» précise les ressources et les possibilités de la Direction générale de la réglementation aérienne après l'enquête Dubin. Ce document découlait des préoccupations du Conseil du Trésor du fait que le plan des besoins en ressources humaines que lui avait soumis l'ACTA au cours d'une réunion tenue le 28 octobre 1982 ne démontrait pas clairement que ses besoins en effectifs (années-personnes) représentaient le nombre minimal de personnes nécessaires pour assumer ses fonctions.

En réaction à ces préoccupations, M. Gordon Sinclair, directeur de l'ACTA, a mis en place une revue de Base A (examen de tous les programmes existants de l'Administration canadienne des transports aériens) pour établir le niveau de ressources le plus efficace et économique dont l'ACTA avait besoin pour respecter son mandat, tout en tenant compte des changements amorcés à la suite du rapport Dubin. Un comité d'examen des projets a été mis sur pied pour examiner les recommandations de l'équipe de revue de Base A. Ce comité était

constitué d'un directeur du secrétariat du Conseil du Trésor, du sous-ministre adjoint au Personnel et du directeur général à la Revue de Transports Canada. En d'autres termes, à l'exception de M. Sinclair, la gestion du processus de révision ne relevait pas de l'ACTA.

L'examen qu'a dû subir l'ACTA a été très poussé. L'autorité et le mandat que l'ACTA croyait posséder pour chaque tâche ont été vérifiés et validés par des spécialistes de la réglementation aérienne de l'Université McGill. Le temps passé à exécuter ces tâches a été établi et vérifié par l'équipe de revue au moyen d'évaluations, de contrôles, de comparaisons et d'enregistrements très détaillés sur place.

L'équipe de revue a constaté que l'organisme de réglementation aérienne avait des effectifs très insuffisants et que cette lacune lui empêchait de gérer efficacement ses affaires et de s'assurer de l'existence d'un niveau de sécurité suffisant. Elle a également relevé un certain nombre d'activités qui pourraient devenir plus efficaces grâce à des changements dans les pratiques existantes. L'équipe de revue de Base A a recommandé que l'organisme de réglementation aérienne reçoive 117,5 années-personnes de plus pour l'exercice financier 1983-84. Cinquante-deux années-personnes supplémentaires ont été recommandées pour les groupes de la Direction générale de la réglementation aérienne revus par l'équipe pour l'exercice financier 1984-85.

Ces recommandations n'ont pas fait état d'autres ressources nécessaires à la suite de la déréglementation qui s'est soldée par une croissance fulgurante de l'industrie des transporteurs aériens. La section du rapport de l'équipe de revue de Base A qui porte sur l'inspection des transporteurs aériens met en lumière des points importants sur les ressources de Transports Canada dans ce secteur en 1983 et en 1984. Elle a fait état des résultats suivants :

- a) Les ressources allouées aux divisions de l'exploitation des transporteurs aériens régionaux ont été insuffisantes pour faire face à la demande. La quantité et la qualité de la plupart des tâches assumées ont été touchées à divers degrés. Les bases ont été inspectées seulement 70 p. 100 du nombre de fois requis et seulement après la suppression de certaines étapes procédurales.
- b) Les inspections initiales des nouveaux transporteurs sont fréquemment reportées et les inspections initiales des nouveaux aéronefs et nouveaux matériels sont souvent remises à l'inspection annuelle suivante. Par conséquent, des aéronefs peuvent servir à l'exploitation d'un service de transport commercial sans respecter les normes requises...
- ...
- d) Le soutien administratif accordé à cette fonction d'inspection a pour effet de forcer les professionnels à consacrer beaucoup de temps à du travail de bureau. Par conséquent, le problème du

manque de temps nécessaire pour assumer les tâches primaires s'aggrave.

(Extrait de l'alinéa 2.8.17, p. 61-62)

L'équipe de revue a également identifié des lacunes dans les ressources qui mettaient en danger la sécurité des vols : «Le manque de ressources convenables va compromettre la sécurité aérienne à cause de l'efficacité insatisfaisante dont il a été question à l'alinéa 2.8.17 susmentionné» (p. 62). L'équipe a lancé l'avertissement suivant : «Si les ressources continuent d'être insuffisantes pour la fonction d'inspection, la situation actuelle indésirable va persister parce que les inspecteurs vont continuer à prendre des raccourcis. L'effort de ces derniers à assumer une charge de travail impossible à gérer et le report constant d'inspections requises peuvent avoir une incidence néfaste sur la sécurité aérienne» (p. 64).

Les constatations et les préoccupations précises soulevées par l'équipe de revue en 1984 à propos du manque de ressources et de son incidence sur la sécurité aérienne en 1983 peuvent être répétées mot à mot pour décrire la situation qui existe dans la Direction de la réglementation aérienne depuis 1984, et même en 1991. En 1983-84, l'organisme de réglementation de l'aviation de Transports Canada et, en particulier les groupes responsables de la certification et de l'inspection des transporteurs aériens, n'ont pas pu assumer efficacement les fonctions précisées dans leur mandat. La preuve démontre que pendant les années 1980, Transports Canada n'avait pas de ressources humaines suffisantes pour s'acquitter de son mandat. La preuve démontre aussi que Transports Canada, aux plus hauts niveaux de la bureaucratie, avait été régulièrement averti de cet état de chose insatisfaisant.

29 DÉRÈGLEMENTATION ÉCONOMIQUE ET RÉDUCTION DU DÉFICIT

Pendant les audiences tenues au cours de cette enquête sur l'accident de Dryden, j'ai souvent entendu les témoins, responsables de la réglementation de Transports Canada se plaindre de leur incapacité à répondre efficacement à la demande croissante de services de certification, d'inspection et de surveillance des transporteurs aériens. Selon ces témoins, la charge de travail qu'imposent la certification, l'inspection et la surveillance créée par les changements rapides de l'industrie des transporteurs aériens n'a pas été accompagnée d'une augmentation similaire des ressources de l'organisme de réglementation de Transports Canada. Le resserrement des ressources est la conséquence de l'introduction presque simultanées de deux politiques du gouvernement fédéral en 1984, soit la réforme de la réglementation économique de l'industrie des transporteurs aériens et la réduction du déficit. Cette dernière politique imposait des restrictions budgétaires sur les services offerts par le gouvernement fédéral. L'effet combiné de ces deux politiques a mis le personnel de Transports Canada responsable de réglementer la sécurité du transport aérien dans une situation difficile.

La réforme de la réglementation économique

Les changements apportés à la réglementation de l'industrie des transporteurs aériens au Canada ont suivi ceux qui étaient survenus depuis plusieurs années aux États-Unis. En 1978, les États-Unis ont lancé un programme de dérèglementation de leur industrie aéronautique, supprimant la réservation des routes aériennes aux transporteurs existants et ouvrant le marché à tous les transporteurs du pays. Le gouvernement américain visait à favoriser la concurrence pour que le prix des services de transport aérien baisse considérablement.

Des mesures semblables ont été envisagées au Canada par le ministre des Transports, l'honorable Lloyd Axworthy, le 10 mai 1984, quand il a annoncé sa nouvelle politique de «libéralisation de l'industrie canadienne du transport aérien». M. Ramsey Withers, alors sous-ministre des Transports, a témoigné devant la Commission. Il a résumé cette politique de la façon suivante :

- R. L'essence de cette politique était que le ministre pourrait modifier toute décision de la Commission canadienne des transports qui aurait pour effet de refuser à un transporteur aérien le droit de desservir deux aéroports au Canada. Le nouvel article 64 de la *Loi nationale sur les transports* [sic] [devait] légaliser ce nouveau pouvoir.

Cela signifiait que les routes déjà desservies par un transporteur entre deux villes du Canada ne lui seraient plus réservées et que deux, trois ou même quatre autres transporteurs pourraient à l'avenir offrir ce service. Ça s'est passé en 1984.

(Transcription, vol. 164, p. 8)

Le bureau régional de Transports Canada en Ontario a réagi à la proposition de déréglementation de M. Axworthy en lançant une étude indépendante sur les incidences éventuelles de cette politique. Sa préoccupation principale était que la Division de la réglementation aérienne aurait de la difficulté à remplir son mandat qui était de veiller à ce que l'industrie des transporteurs aériens soit exploitée en respectant les normes de sécurité. L'étude, intitulée «Incidences de la déréglementation» (10 mai 1984), a mis en lumière certaines conséquences de la nouvelle politique qui, en rétrospective, étaient d'une précision remarquable.

Le 24 juillet 1984, ces préoccupations ont été communiquées à Transports Canada à Ottawa par le directeur régional de l'Ontario, M. Douglas Lane, dans une note de service intitulée «Incidences de la déréglementation sur les régions». L'une des conclusions du rapport d'étude était qu'il y avait déjà en 1984 des signes d'une charge de travail accrue associée à la déréglementation car il y avait un plus grand nombre de transporteurs aériens, de fusions des transporteurs aériens existants, et de types d'aéronefs déjà en exploitation. Le rapport prévoyait que la charge de travail augmenterait considérablement dans les secteurs de la certification, de l'inspection de la navigabilité aérienne des transporteurs aériens, de la délivrance des licences au personnel navigant et aux aéronefs, de l'application de la réglementation et de la surveillance.

La note de service de M. Lane adressée à la haute direction de Transports Canada était un avertissement clair que des mesures devaient être prises immédiatement pour faire face à la charge de travail croissante, en commençant par l'augmentation des effectifs de la réglementation au niveau de Base A. Dans sa note de service, il déclare ce qui suit :

La très haute direction doit discuter et décider des priorités à établir en matière d'installations et d'assignation des fonctions et répartir convenablement les effectifs dans tous les secteurs de l'organisation, depuis la certification jusqu'à la surveillance des fonctions de

réglementation, en passant par les services CFR, et ce pour tous les services nouveaux, en pleine croissance et existants. Cependant, la première mesure minimale à prendre immédiatement est d'augmenter les effectifs de la fonction de réglementation aux niveaux de Base A déjà acceptés.

(Pièce 1147)

Le 21 août 1984, le directeur de l'ACTA, M. Gordon Sinclair, a répondu à la note de service de M. Lane en le félicitant et en lui précisant que «ses efforts pour s'adapter efficacement aux changements étaient excellents» (Pièce 1146, p. 2-3). M. Sinclair a ajouté que l'augmentation des effectifs de réglementation était l'une des priorités principales :

Je suis totalement d'accord avec bon nombre des principaux points que vous avez soulevés ... surtout les points suivants :

- 1) L'augmentation des ressources en réglementation est l'une des principales priorités. Nous devons continuer à assumer une surveillance convenable et nous devons traiter les demandes et les propositions assez rapidement pour que l'ACTA ne devienne pas un goulot d'étranglement qui empêche la mise en oeuvre rapide de la nouvelle politique aérienne du Canada, sans toutefois baisser nos normes.

Les réactions de l'administration centrale ont été positives, mais je n'ai pas trouvé de réponse concrète à la proposition de M. Lane. En fait, la région de l'Ontario a vu ses effectifs inchangés pour répondre aux demandes toujours croissantes de certification et d'inspection à mesure que l'industrie des transporteurs aériens essayait de se réorganiser dans un milieu de déréglementation économique.

Vers la fin de 1984, un nouveau gouvernement a été élu. Le nouveau ministre des transports, l'honorable Donald Mazankowski, a non seulement modifié le nom de la politique de déréglementation des transporteurs aériens, maintenant appelée «réforme de la réglementation économique», mais aussi sa portée. En effet, dorénavant elle toucherait l'industrie du transport ferroviaire et routier. Durant l'été 1985, le gouvernement a publié un Livre blanc intitulé *Aller sans entraves : un guide pour la réforme des transports*. Les points essentiels présentés dans ce livre étaient les suivants :

Le gouvernement veut implanter un nouveau cadre législatif pour le transport au Canada. Il se propose notamment de réduire au minimum le contrôle gouvernemental exercé sur les expéditeurs et transporteurs tout en assurant le respect de l'intérêt du public; de mettre l'accent sur la concurrence et de simplifier et d'alléger les

mécanismes de règlement des différends; d'établir un nouvel organisme de réglementation qui soit plus petit et plus accessible; finalement, d'insister sur la prestation de services de transport aussi peu onéreux que possible, le tout ne demeurant assujéti qu'à la priorité d'assurer un haut degré de sécurité.

(Pièce 933, p. 2)

En réponse aux préoccupations de groupes tels que l'Association canadienne des pilotes de ligne qui craignaient que la réforme ait une incidence néfaste sur la sécurité, le ministre des Transports a pris l'engagement suivant dans sa déclaration préliminaire de *Aller sans entraves* :

Je vous affirme sans équivoque que le gouvernement n'a pas l'intention de proposer ni de promouvoir une réforme de réglementation économique qui irait à l'encontre des normes de sécurité.

En décembre 1985 dans un mémoire soumis au Comité des transports de la Chambre des communes, l'Association canadienne des pilotes de ligne prédisait qu'en cas de déréglementation, les transporteurs ne viseraient que l'efficacité et les profits et que l'industrie cesserait de s'auto-surveiller. Le mémoire précisait ce qui suit :

L'établissement du niveau de la sécurité aérienne au Canada est ostensiblement la responsabilité du ministre des Transports. Ce dernier, par l'intermédiaire de son ministère, est tenu d'établir certaines normes et de veiller à ce que l'industrie s'y conforme. En pratique toutefois, le niveau de sécurité que nous avons au Canada dépend toujours de la volonté et de la capacité des transporteurs aériens à se conformer à des normes beaucoup plus strictes que les normes minimales imposées par le ministère des Transports et des efforts de personnes dévouées. Après la déréglementation, le ministère des Transports va évidemment continuer à s'assurer que les mêmes normes minimales de sécurité sont respectées, mais à mesure que «l'efficacité» et les profits viendront au premier plan, l'industrie va cesser de s'auto-discipliner. Les investisseurs ne verseront que les sommes nécessaires pour répondre aux normes de sécurité minimales exigées par l'organisme chargé de les faire respecter.

Le mémoire précise en plus que les mesures que prendront les compagnies aériennes pour réduire leurs coûts afin de demeurer concurrentielles auront des incidences néfastes sur la sécurité :

Au Canada, il est prévu que la politique «Aller sans entraves» aura pour effet d'attirer de nouveaux transporteurs. Ces derniers auront besoin d'un certificat d'exploitation que le ministère des Transports

leur délivrera après avoir vérifié leurs aptitudes. Les compagnies aériennes devront également réduire leurs coûts pour demeurer concurrentielles, ce qui aura une incidence néfaste sur la sécurité. Simultanément, le nombre d'inspecteurs en aéronautique diminue, mais on nous assure que la sécurité ne sera pas compromise.

Fait à remarquer, dans son rapport à la Chambre des communes pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1985, le vérificateur général a précisé que «aucune des régions (de Transports Canada) ne pouvait inspecter tous les transporteurs de sa juridiction au moins une fois par année».

Réduction du déficit : réduction des effectifs

L'un des principaux facteurs à l'origine des difficultés qu'a connues la Direction générale de la réglementation aérienne vers la fin des années 1980 remonte à la fin de 1984, peu après l'annonce de la déréglementation de l'industrie des transporteurs aériens comme politique du gouvernement. L'industrie commençait déjà à se restructurer. Au cours des trois ou quatre années suivantes, les demandes de certification, d'inspection et de surveillance découlant des fusions, de la réorganisation des routes et de l'arrivée de nouveaux transporteurs et de matériel nouveau n'ont jamais été aussi fortes. Au banc des témoins, quand on a questionné M. Withers, ancien sous-ministre des Transports, sur la mise en oeuvre de la politique décrite dans le Livre blanc *Aller sans entraves*, il a fait allusion au dilemme devant lequel se trouvait la Direction générale de la réglementation aérienne à cause des deux politiques incompatibles du gouvernement : la réforme de la réglementation économique et la réduction du déficit :

- R. On ne peut parler de la réforme de la réglementation économique sans parler d'une autre politique du gouvernement. Tout à l'heure, j'ai dit que nous allions mettre en oeuvre la politique imposée par le ministre des Transports. En fait, cela signifie que lorsque des politiques aussi importantes sont annoncées, nous devons les mettre en oeuvre car ce sont des politiques du gouvernement, du ministère, des décisions politiques du gouvernement.

Or, la réduction du déficit est une autre grande priorité du gouvernement. Les premières mesures prises en ce sens ont été annoncées par M. Wilson en novembre 1984 dans son discours sur l'économie. Ces mesures ont frappé de plein fouet notre ministère.

Dans le budget de mai 1985, notre ministère a été visé une seconde fois par les objectifs de réduction du déficit. Pour la planification financière, cette réduction a fait mal, surtout après celle de novembre 1984.

(Transcription, vol. 164, p. 18-19)

Déclaration d'intentions, 1985

Une déclaration d'intentions faite en 1985 à la suite d'une entente entre Transports Canada et le Conseil du trésor devait avoir à long terme une grande influence sur les groupes opérationnels au sein du ministère. Dans son témoignage devant la Commission, M. Kenneth Sinclair, sous-ministre adjoint à la politique et à la coordination, a décrit la déclaration comme suit :

- R. Oui, je crois que la déclaration d'intentions qui a découlé du budget de 1985 était en fait une entente de responsabilité entre le sous-ministre, le Conseil du trésor et le ministre. En retour de la discrétion et de l'autorité nécessaires pour gérer ses propres ressources de manière moins restrictive qu'il est normal dans la fonction publique, le ministère ouvrait pour consigne du Conseil du trésor de réduire ses dépenses annuelles d'environ 400 millions de dollars sur cinq ans.

À la fin de la cinquième année, notre budget d'exploitation de référence aurait été réduit graduellement de 400 millions de dollars. Quant aux nombre d'années-personnes, il aurait diminué de 1 680 années-personnes, ce qui aurait représenté une baisse de 7 p. 100 des ressources du ministère.

(Transcription, vol. 165, p. 44-45)

La commission de contrôle des programmes

M. Withers a témoigné qu'il est devenu sous-ministre de Transports Canada en 1983. Le secrétaire du Conseil du trésor l'a avisé à ce moment que Transports était considéré comme un ministère «gras» dont les coûts fixes pouvaient être réduits considérablement. La consolidation des services financiers et administratifs du ministère a ensuite été entreprise. En 1984, M. Withers a mis sur pied la Commission de contrôle des programmes.

Relevant du sous-ministre, cette commission a géré les ressources de Transports Canada, un ministère qui comptait au début de 1991 environ

21 000 années-personnes et un budget annuel d'à peu près 3,2 milliards de dollars.

Le témoignage de M. Withers a mis en lumière les origines et les intentions de la Commission de contrôle des programmes. M. Withers a déclaré que dans son poste précédent de chef d'état-major de la Défense, il s'était servi d'un mécanisme similaire pour obtenir des ressources pour le ministère de la Défense nationale (MDN). En se référant à la Commission de contrôle des programmes de la Défense, il a déclaré :

- R. La Commission de contrôle des programmes devait gérer des niveaux de référence qui n'étaient jamais suffisants pour répondre aux exigences d'exploitation de la Défense et veiller à ce que ces niveaux ne dépassent pas l'enveloppe budgétaire de la Défense.

Cette méthode de répartition des ressources a connu un succès exceptionnel. Bien entendu, après avoir dirigé la commission pendant trois ans et en avoir ensuite bénéficié en tant que chef de l'état-major de la Défense, j'étais très intéressé à faire exactement la même chose à Transports Canada, surtout quand j'ai vu que premièrement les coûts fixes de notre ministère étaient énormes, deuxièmement nous étions atteints par les contraintes économiques annoncées en novembre 1984, et troisièmement nous l'étions davantage en mai 1985. Nous avons donc mis sur pied la Commission de contrôle des programmes et, si ma mémoire est fidèle, elle était déjà en place quand nous avons été frappés pour les premières contraintes en 1984.

Son rôle était ... Revenons un peu en arrière. Comme nous étions conscients de l'image qu'on avait de nous au Conseil du trésor, l'une de nos préoccupations était de démontrer notre crédibilité. Dans une large mesure, c'est nous qui avons défendu auprès du Conseil du Trésor ce devoir de contester.

La Défense nationale avait fait de même quinze ans auparavant. Elle avait regagné la confiance du Conseil du trésor grâce à la commission de contrôle de ses programmes qui visait à prouver que tout ce que demandait la Défense était d'une nécessité absolue. Nous voulions adopter les mêmes mesures pour regagner sa confiance, pour assumer nous-mêmes nos propres responsabilités.

(Transcription, vol. 164, p. 20-21)

M. Kenneth Sinclair, qui a acquis une grande expérience des commissions de contrôle des programmes comme membre et comme président, a décrit dans son témoignage les objectifs de cette commission.

Garantir que le ministère établissait et maintenait sa crédibilité en termes de justifications et de ... qualifications nécessaires pour

présenter des demandes au Conseil du trésor afin d'obtenir les ressources dont il avait besoin.

Le sous-ministre s'attendait également à ce que le groupe, en l'occurrence la Commission de contrôle des programmes et le secrétariat, puisse aider les autres groupes à présenter tous les éléments nécessaires à la satisfaction de l'organisme central, en s'appuyant sur le meilleurs des cas.

Le sous-ministre a déclaré clairement que ses priorités étaient établies pour l'évaluation des demandes présentées par les divers groupes, et que sa principale priorité en matière d'allocation des ressources était d'assurer la sécurité et la santé des Canadiens.

Récemment, nous avons ajouté à cette priorité la protection de l'environnement.

(Transcription, vol. 165, p. 9-10)

Les recommandations du groupe de travail Nielsen, Septembre 1985

À l'automne 1984, l'une des premières mesures du gouvernement a été de mettre sur pied le groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes sous la direction de M. Erik Nielsen. Ce groupe devait examiner tous les programmes gouvernementaux et recommander des réductions et des mesures de consolidation. Dix-neuf équipes d'étude ont été formées à cet effet. Le rapport du groupe sur les programmes de transport reconnaissait les préoccupations à propos de la sécurité aérienne soulevées par la revue de Base A. Ses recommandations étaient les suivantes :

- a. Porter immédiatement les ressources affectées à la délivrance des permis, des brevets et des certificats et à l'application des règlements en matière de sécurité aérienne aux niveaux préconisés dans la récente révision des services votés, afin de veiller à la protection du public voyageur et d'offrir à l'industrie un niveau de service satisfaisant, compte tenu de la réforme en cours et proposée de la réglementation économique.
- b. Poursuivre les efforts entrepris en vue d'établir des indicateurs de charge de travail, afin d'assurer que les ressources suffisent aux besoins.

(Croissance économique, Transports, Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (1985), p. 69-70)

L'étude a réitéré le besoin d'allouer des fonds additionnels aux secteurs de la réglementation pour garantir la sécurité aérienne dans un milieu déréglementé :

Il semble évident que l'engagement du gouvernement fédéral à assurer la sécurité aérienne, particulièrement à la lumière des initiatives prises pour réduire la réglementation économique, nécessitera des ressources additionnelles. Il n'est pas évident que de telles ressources soient disponibles compte tenu du budget proposé au ministère, c'est-à-dire après les réductions importantes mentionnées dans le budget fédéral de mai 1985. En outre, le ministère est en train de réduire ses effectifs, ce qui risque de diminuer encore davantage ses ressources existantes.

(Pièce 1145, doc. 4, p. 127)

Expérience de la Federal Aviation Administration (FAA), Septembre 1985

En septembre 1985, au sein de la Direction générale de la réglementation aérienne à Ottawa, on était suffisamment conscient d'un problème éventuel pour faire plusieurs visites aux États-Unis. Ces visites avaient pour but de profiter de l'expérience que la FAA avait acquise à la suite de six années de déréglementation des transporteurs aériens. Les résultats de ces visites ont été exprimés dans un rapport rédigé par M. Donald Douglas, alors directeur de la Direction de la délivrance des licences et de la certification de Transports Canada¹. Le témoignage de M. Douglas devant la Commission reflète clairement la perception que la FAA a des répercussions de la déréglementation sur cet organisme, notamment une charge de travail double ou triple en matière de certification :

- Q. En général, que vous-a-t-on dit?
R. On m'a dit que la certification s'est soudainement traduite par une charge de travail extrême, et qu'il était devenu urgent d'accélérer le processus. Des gens voulaient lancer des compagnies aériennes sans préavis; certains n'avaient aucune expérience dans ce domaine et ignoraient totalement ce que cela représentait.

La charge de travail de la FAA a doublé et même triplé dans le secteur de la certification, seulement pour expliquer aux

¹ «Compte rendu de la visite de l'ACTA à l'administration centrale de la FAA à Washington, D.C. - 20 septembre 1984» (Pièce 1104)

nouveaux transporteurs les exigences auxquelles ils devaient se plier. La charge de travail était devenue extrême.

(Transcription, vol. 143, p. 42)

Les observations faites par M. Douglas dans son rapport sur sa visite à Washington sont révélatrices. La plus grave erreur qu'a commise la FAA, selon l'un de ses directeurs, a été de ne pas prévoir l'augmentation fulgurante des demandes de certification et d'inspection à la suite de la déréglementation. En outre, les niveaux d'expérience et de compétence très faibles des nouveaux arrivés dans l'industrie des transporteurs aériens ont imposé une charge de travail excessive sur les inspecteurs de transporteurs aériens :

Selon la FAA, le «strict minimum» est devenu le principe de base des exploitants aujourd'hui, ce qui n'était pas le cas avant la déréglementation...

... Il y a eu des cas où des exploitants se sont mis à faire l'entretien de matériels aéronautiques sans les compétences nécessaires. Par conséquent, des problèmes de gestion des services d'entretien sont apparus. Dans bien des cas, de nombreux transporteurs ne pouvaient pas dénicher de techniciens d'entretien d'aéronef ayant les antécédents voulus. Il était relativement plus facile de trouver des pilotes toutefois, mais une augmentation des besoins en formation a tout de même été enregistrée.

La demande en formation et en surveillance de la formation exigeait beaucoup de temps de la part des inspecteurs de la FAA. En outre, bon nombre des préposés à l'entretien des nouvelles compagnies n'avaient absolument aucune idée de ce que représentait une exploitation aérienne, ce qui a surchargé à l'extrême la charge de travail des inspecteurs de transporteurs aériens.

(Pièce 1104)

Le fait que M. Douglas a lourdement insisté sur l'augmentation double et même triple de la charge de travail qu'a connue la FAA dans le secteur de la certification après la déréglementation aurait dû être perçu comme une mise en garde évidente et salutaire à la haute direction de Transports Canada, qui avait la responsabilité de faire respecter l'engagement du ministre sans que la réforme de la déréglementation ne compromette les normes de sécurité.

Il est intéressant de noter l'affirmation suivante de M. Douglas dans son rapport sur sa visite à Washington : «Quand la déréglementation a été annoncée aux États-Unis, des pressions politiques énormes étaient exercées pour réduire la taille du gouvernement, ce qui a compliqué le travail de la FAA». Nul doute que la situation au Canada ressemblait beaucoup à celle des Américains. Le fait que l'expérience de la FAA, comme l'a signalé M. Douglas, n'a pas déclenché l'alerte dans la haute

direction de Transports Canada est incompréhensible. Les deux politiques, réforme de la réglementation économique et réduction du déficit, ont entraîné des effets secondaires prévisibles. La croissance fulgurante des demandes de certification et d'une plus grande surveillance des transporteurs existants a fait grimper la charge de travail de plus de 400 p. 100. Au même moment, le nombre déjà insuffisant d'inspecteurs en certification et de personnel de soutien diminuait.

Dans son témoignage, M. Ian Umbach, surintendant des opérations des gros transporteurs aériens, a fait allusion au rapport Douglas et a décrit clairement les problèmes que doivent affronter les inspecteurs des transporteurs aériens :

- Q. Avez-vous demandé plus de personnel à vos supérieurs?
R. Oui.
- Q. Le nombre additionnel de personnes que vous demandiez faisait donc partie des 1 150 années-personnes demandées?
R. Oui.
- Q. Quelles ont été les réactions de vos supérieurs?
R. À part le fait de perdre une année-personne, nous n'avons obtenu aucune réponse.
- Q. Comment expliquez-vous cette réaction?
R. On réduisait les effectifs.
- LE COMMISSAIRE : On faisait quoi? On réduisait les effectifs...
LE TÉMOIN : On réduisait les effectifs.
- LE COMMISSAIRE : ... le personnel?
LE TÉMOIN : Oui, monsieur.
- Q. En fait, vous demandiez plus d'inspecteurs et, en réalité, ils supprimaient des postes d'inspecteurs?
R. Oui.
- Q. Qu'est devenue votre charge de travail? L'ont-ils répartie ou vous ont-ils demandé d'en faire moins?
R. Non.
- Q. Que se passait-il?
R. Nous faisons plus avec moins.

M. Umbach a ajouté :

- R. Notre nombre d'heures supplémentaires a augmenté. Nous faisons beaucoup moins de vérifications de compétence pilote qu'auparavant. Nous accordions moins d'attention à certains secteurs qu'avant.

J'essayais de réduire certaines de nos responsabilités dans le secteur de la surveillance. En réalité, nous essayions d'en faire autant que nous pouvions avec le personnel que nous avons.

(Transcription, vol. 138, p. 80-82)

M. William Slaughter, directeur général des Normes de vol de Transports Canada, quand on l'a questionné sur l'engagement du ministre des Transports à ne pas laisser la réforme compromettre la sécurité aérienne, a déclaré que, selon lui, le ministre n'avait jamais renié son engagement. Cependant, M. Slaughter a reconnu qu'au moins un niveau de la sécurité aérienne avait été compromis :

- Q. Le ministre n'a donc vraiment jamais renié son engagement?
- R. À ma connaissance, jamais Monsieur.
- Q. Pourtant, n'est-il pas vrai que, si l'on tient compte des témoignages de M. Umbach et de M. MacGregor, du rapport de M. Douglas et de votre propre reconnaissance de la situation, la sécurité a été compromise par la réforme de la réglementation économique, que celle-ci a mobilisé vos ressources au point de ne plus vous permettre d'assurer le même niveau de sécurité au public qu'auparavant?
- R. Oui monsieur, nous avons clairement indiqué que nous ne pouvions pas continuer à surveiller l'industrie autant que nous le voulions dans l'intérêt de la sécurité.

(Transcription, vol. 147, p. 88)

30 LES RÉPERCUSSIONS DE LA DÉRÉGLEMENTATION ET DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS SUR LA SÉCURITÉ AÉRIENNE

«La sécurité aérienne dans un milieu en évolution», mai 1986

En mai 1986, les avertissements découlant de l'expérience de la Federal Aviation Administration (FAA) combinés aux répercussions existantes de la réforme de la réglementation économique ont poussé la Direction générale de la réglementation aérienne à rédiger le rapport «Sécurité aérienne dans un milieu en évolution» à l'intention de la haute direction du ministère. Ce document, appelé «rapport Douglas» pendant l'enquête en raison de son auteur principal, M. Donald Douglas, mettait en garde contre les répercussions de la réforme de la réglementation économique (RRÉ) sur l'industrie des transporteurs aériens canadiens. Il recommandait à Transports Canada de prendre des mesures visant à faire face à l'augmentation de la charge de travail inhérente à cette réforme. Il est important, dans cet examen des répercussions de la réforme de la réglementation économique (RRÉ), de ne pas perdre de vue la Cinquième Partie de mon rapport dans laquelle j'ai examiné en détail comment Air Ontario s'était placée de façon à profiter des défis et des occasions qui s'étaient présentés au moment de la déréglementation de l'industrie aéronautique canadienne. Le rapport Douglas du 28 mai 1986 a souligné les conséquences, réelles et prévues, de cette réforme, et la plupart d'entre elles semblent avoir été prophétiques lorsqu'on les applique à l'histoire d'Air Ontario :

- un rythme plus élevé de création de nouvelles compagnies;
- une augmentation du nombre de bases d'exploitation des compagnies existantes, surtout dans les régions où elles ne sont pas encore présentes;

- l'utilisation d'aéronefs de types nouveaux et plus gros par les compagnies existantes;
- la location d'aéronefs étrangers;
- le partage d'aéronefs entre transporteurs;
- le recrutement de nouveaux gestionnaires pour diriger l'expansion des entreprises;
- la «réduction» des structures de gestion;
- l'embauche de personnes non parfaitement qualifiées;
- l'expansion rapide dans un secteur d'exploitation peu familier;
- l'acquisition rapide de nouveaux matériels;
- une tendance à confier de plus en plus de tâches (de formation, d'entretien, etc.) à des sous-traitants;
- une tendance d'être migratoire davantage chez les transporteurs utilisant des aéronefs à voilure fixe, qui suivraient en cela l'exemple des transporteurs qui se servent d'appareils à voilure tournante.

Tout cela rendra la fonction de réglementation beaucoup plus complexe qu'elle ne l'était avant 1984.

(Pièce 1057, p. 25-27)

De plus, en 1985, après un certain nombre d'enquêtes consécutives à des accidents survenus peu après la mise en oeuvre de la déréglementation aux États-Unis, la FAA a mis sur pied un programme d'inspections en grandeur réelle qu'elle a appelé le National Air Transportation Inspection Program (NATI). À partir de ce programme, la FAA a établi la liste suivante, qui a été reproduite à l'annexe B du rapport Douglas.

DÉFICIENCES DÉCOUVERTES EN 1985 LORS DE LA
RÉALISATION DU NATIONAL AIR TRANSPORTATION
INSPECTION PROGRAM (NATI)

1) OPÉRATIONS

- a) Mauvaises méthodes de contrôle du poids et de l'équilibre et calculs et renseignements incomplets ou inexacts à ce sujet.
- b) Registres de temps de service et de temps de vol incomplets ou inexacts.
- c) Dossiers inexacts, incomplets ou inexistantes au sujet de la formation du personnel de cabine et des membres des équipages de conduite.
- d) Dossiers inexacts, incomplets ou inexistantes au sujet des qualifications des équipages de conduite, y compris les dossiers médicaux.

- e) Non respect des listes de contrôle et des manuels de procédures approuvées.
- f) Équipes de conduite ne notant pas les manquements en matière d'entretien dans les carnets de route des aéronefs.
- g) Personnel de gestion inexpérimenté, incompetent, inefficace ou surchargé de travail.
- h) Manque de contrôle au sujet des bagages à main.
- i) Non respect des programmes de formation approuvés.
- j) Programmes de formation appropriés aux aéronefs utilisés ou aux activités d'exploitation.
- k) Équipes de conduite et personnel de cabine ne disposant pas des certificats, des tableaux, du matériel et des manuels nécessaires.
- l) Manque de manuels de compagnie dont le contenu soit à jour (aux stations).
- m) Mauvaises interprétations et application du contenu de la liste d'équipement minimal d'un aéronef.

2) NAVIGABILITÉ

- a) Personnel non adéquatement formé au sujet de l'application des procédures concernant les éléments à inspection obligatoire (RII) ou non autorisé à les appliquer.
- b) Réalisation inadéquate des tâches concernant les RII.
- c) Programmes de formation inexistantes ou inadéquats.
- d) Dossiers de formation inexistantes, inexacts ou incomplets.
- e) Mauvaise connaissance des exigences relativement aux lignes de conduite, aux procédures et aux manuels d'entretien des compagnies.
- f) Mauvaise application des programmes permanents de surveillance et d'analyse.
- g) Mauvaise interprétation et application du contenu de la liste d'équipement minimal d'un aéronef.
- h) Programmes d'entretien ne convenant pas aux aéronefs utilisés ou aux activités d'exploitation.

- i) Listes de contrôle inexistantes ou inadéquates relativement aux tâches d'entretien à effectuer ou aux types d'entretien approuvés pour les transporteurs aériens.
- j) Dossiers incomplets, inexacts ou inexistant au sujet du respect des directives de navigabilité ou des exigences en matière de contrôle du temps.
- k) Aéronefs non adéquatement équipés du matériel de secours nécessaire.
- l) Modifications ou réparations non autorisées ou non appropriées.
- m) Personnel de gestion inexpérimenté, incompetent ou inefficace.
- n) Erreurs évidentes dans la réalisation de gros travaux d'entretien.
- o) Stations non adéquatement équipées.
- p) Appareils ou outils spéciaux non disponibles ou mal étalonnés.

Encore une fois plusieurs des items énumérés à l'annexe B s'appliquent directement à l'étude d'Air Ontario. Les attentes décrites dans le Rapport Douglas se sont avérées fondées et se sont concrétisées au cours des trois années suivantes à mesure que le milieu canadien des transporteurs aériens subissait une restructuration importante à la suite de la réforme de la réglementation économique. Dans son rapport, M. Douglas a résumé comme suit les conséquences graves qu'a eues cette réforme au Canada :

La réforme de la réglementation à caractère économique, combinée aux réformes antérieures et à la récente reprise économique, a de profonds effets sur notre système de réglementation en matière de sécurité aérienne. Ces effets ne se limitent pas seulement au surcroît de travail qu'entraîne par exemple la nécessité de donner des certificats à quelques 80 nouveaux transporteurs aériens chaque année; il prennent aussi la forme d'une complexification des tâches à effectuer. Certains phénomènes relativement nouveaux (comme les fusions d'entreprises de transport aérien, la location d'aéronefs, la pratique consistant à confier des tâches d'entretien ou de formation à d'autres entreprises, etc.) rendent plus difficile et plus long le travail des inspecteurs. Il faut de plus faire face à ces nouvelles réalités en tenant compte de l'engagement public du Ministre à ce

que la sécurité ne soit en aucune façon diminuée par suite d'une modification de la réglementation à caractère économique.

(Pièce 1057, p. 70)

L'examen détaillé des ressources actuelles est l'une des 28 recommandations du rapport. Ce dernier souligne le besoin d'augmenter les ressources pour répondre aux demandes d'une industrie canadienne des transporteurs aériens qui s'agrandit et devient plus complexe. Ce rapport a été diffusé tout azimut et a servi de base à l'exposé donné au sous-ministre du temps, M. Ramsey Withers, ainsi qu'aux comités de la Chambre des communes et du Sénat qui étudiaient les répercussions possibles de la réforme.

Note de service de Lafleur, mai 1986

Les changements rapides qui survenaient dans l'industrie des transporteurs aériens ont eu des répercussions importantes sur le personnel de la réglementation aérienne, surtout dans les régions de l'Ontario et du Québec. Le 22 mai 1986, environ six jours avant la présentation du rapport Douglas, une note de service détaillée préparée par R.S. Lafleur, directeur général de la réglementation aérienne, et adressée à Claude LaFrance, son supérieur et sous-ministre adjoint au Groupe aviation, précisait que la Direction générale de la réglementation aérienne était déjà aux prises avec de graves difficultés :

La présente est pour vous aviser de la situation des ressources au sein de la Direction générale de la réglementation aérienne. Comme vous le savez, cette direction gère le programme de la réforme de la réglementation en fonction des normes de sécurité. Ces dernières exigent qu'un certain nombre de certificats et de licences soient accordées tous les ans et qu'un nombre précis d'inspections et de vérifications soient effectuées. Au cours des dix-huit derniers mois, le ministre a déclaré plusieurs fois en public que la réforme de la réglementation ne compromettrait pas la sécurité. Pour que cet engagement se concrétise, le programme de la réforme de la réglementation doit être mis en oeuvre en tenant compte des normes de sécurité établies. Je crains qu'en raison des ressources limitées, surtout à la suite du gel des effectifs, la Direction générale de la réglementation aérienne ne puisse pas mener à terme ledit programme. Depuis quelque temps déjà, mes gestionnaires m'ont avisé que la disparition d'un nombre croissant d'activités liées au programme était inévitable à cause des ressources limitées.

(Pièce 1157, p. 1)

M. Lafleur a souligné que la baisse alarmante des effectifs de la Direction générale de la réglementation aérienne était devenue plus problématique à cause du gel des effectifs :

D'après les normes de sécurité actuelles, la Direction générale a besoin d'un peu plus de 1 200 années-personnes. Comme ses effectifs ne sont présentement que de 859, il lui manque 341 personnes pour mettre en oeuvre le programme.

Cette année, 909 années-personnes sont accordées temporairement à la Direction générale. Même si ce nombre est nettement inférieur aux besoins, il représente néanmoins une augmentation par rapport aux années précédentes. Toutefois, vu les gels d'effectifs fréquents, nous n'avons toujours pas pu profiter de cette augmentation et, chaque fois qu'un poste est devenu vacant, le gel des effectifs nous a empêché de le doter à temps. Par conséquent, les effectifs affectés au programme diminuent au lieu d'augmenter.

(Pièce 1157, p. 2)

Étant donné les conséquences sur la sécurité aérienne dont il est question dans la note de service de M. Lafleur, on se serait attendu à une réponse officielle. J'estime important de signaler que, malgré les grands efforts déployés par le personnel de la Commission, aucune réponse à cette note de service énergique et urgente n'a été trouvée dans les dossiers de Transports Canada et que son destinataire, M. LaFrance, au banc des témoins, ne se souvenait pas qu'il y en ait eu. L'absence de réponse ne peut être considérée qu'une omission grave de la part de la haute direction de Transports Canada.

Examen préliminaire de la réglementation aérienne, juin 1987

Au cours des mois qui ont suivi la note de service de M. Lafleur, le sous-ministre adjoint à la Revue (ADMR) a dirigé un examen préliminaire de la Direction générale de la réglementation aérienne. Le rapport pertinent n'a été publié qu'en juin 1987. Les objectifs de l'examen préliminaire étaient :

- d'évaluer l'incidence de la réforme de la réglementation économique sur les activités de la Direction générale et de la comparer à celle de la déréglementation américaine;
- de servir de base de planification pour la vérification détaillée à venir (1987-88) des activités de réglementation du ministère, dans lequel ladite direction constitue un élément important.

(Pièce 1158)

Le rapport de 1987 confirmait les craintes exprimées trois années plus tôt par une étude indépendante des conséquences de la déréglementation menée par la région de l'Ontario. Les changements chez les transporteurs aériens survenus à la suite de la nouvelle politique ont commencé en 1985, ont augmenté graduellement en 1986 et 1987, et ont atteint un sommet en 1988 et 1989. À propos de l'explosion d'activités dans l'industrie canadienne de l'aviation qui a commencé en 1985-86, M. Withers a donné le témoignage suivant :

- Q. Quoi qu'il en soit, même si la législation n'a été promulguée et entérinée qu'en 88, quand la déréglementation autorisée par la réforme de la réglementation économique a-t-elle commencé à influencer sur votre ministère?
- R. Si je me souviens bien, à peu près en 85-86. C'est à ce moment que nous avons commencé à voir apparaître de nouveaux transporteurs et à constater des fusions. Nous avons vu la formation des Lignes aériennes Canadien International Ltée et de son système Canadian Partner. Nous avions des compagnies qui commençaient à offrir des correspondances avec Air Canada; tout cela s'est mis à changer pendant cette période.

(Transcription, vol. 164, p. 56-57)

M. Withers a témoigné que la réforme a commencé à se faire sentir en 1985-86. Cela correspond aux témoignages de presque tous les fonctionnaires de Transports Canada affectés à la réglementation aérienne et à un volume important de correspondance à l'intérieur de Transports Canada qui a été remis à la Commission.

Si la Direction générale de la réglementation aérienne devait être prête à répondre aux demandes sans cesse croissantes de l'industrie aérienne en matière de réglementation et de certification, elle aurait dû prendre des mesures urgentes pour obtenir les ressources et pour établir les procédures nécessaires en 1985 ou en 1986 au plus tard. Il est clair que cela n'a pas été le cas et que le personnel du service certification et inspection des transporteurs aériens de la Direction générale, malgré ses efforts soutenus, n'a pas pu assumer avec l'efficacité voulue leur charge de travail croissante. Quand le rapport de l'examen préliminaire de l'ADMR a été publié en 1987, la période de préparation en vue de l'avalanche d'activités dans l'industrie était passée depuis longtemps, et les responsables de la réglementation avaient déjà été dépassés par les événements. Le résumé du rapport confirmait cette situation et précisait que la haute direction de Transports Canada était, en fait, paralysée en raison des politiques incompatibles de la réforme de la réglementation économique et des compressions budgétaires :

La réforme de la réglementation de l'industrie des compagnies aériennes exploitées au Canada a été annoncée au moment où le ministère ne possédait pas le nombre suffisant de ressources compétentes, n'avait pas fait la planification nécessaire ni établi les méthodes d'exploitation requises, et ne pouvait pas faire appliquer la réglementation pour surveiller l'industrie aéronautique et l'encourager à respecter la législation, la réglementation et les normes sur la sécurité. À cet égard, le ministère se trouvait à peu près dans la même situation que la FAA au moment de la déréglementation.

En 1984, la décision de moins réglementer l'industrie des compagnies aériennes au pays, combinée à une meilleure situation économique et à l'amplification du mandat de la Direction générale de la réglementation aérienne, n'a fait qu'accentuer les problèmes qui avaient nui à l'efficacité de la Direction générale par le passé. Plus précisément, les principales préoccupations suivantes sont mentionnées dans le rapport de l'examen préliminaire de l'ADMR en 1987 :

- a) La pénurie d'inspecteurs qualifiés et expérimentés et de personnel de soutien dans la Direction générale l'a empêchée d'assumer son mandat efficacement.
- b) L'accroissement des demandes de certification entraînées par la réforme et la nécessité de fournir des services aux transporteurs aériens nouveaux ou en pleine expansion a une incidence sur la possibilité de la Direction générale à suivre efficacement son programme d'inspection continue, et par le fait même à s'assurer que l'industrie respecte la législation, la réglementation et les normes en vigueur.
- c) Le programme actuel de surveillance des transporteurs aériens et des organismes d'entretien connexes entrepris par la Direction générale ne permet pas de vérifier le niveau de conformité de l'industrie de l'aviation commerciale avec la législation, la réglementation et les normes en vigueur.
- d) L'absence de programme d'application suffisamment intégré et de système d'imposition de sanctions administratives peut avoir une incidence négative sur la possibilité de la Direction générale à forcer l'aviation commerciale à respecter la législation, la réglementation et les normes en vigueur.
- e) Le ministère peut se retrouver dans une situation précaire en cas d'accident grave à cause des mesures qu'il a prises ou n'a pas prises à la suite des constatations du BCSA, et il y a risque de répercussions d'ordre judiciaire à la suite de sondages confidentiels sur la sécurité. Les limites en matière d'analyse des accidents et des incidents d'aviation et le besoin d'une meilleure coordination des efforts que les régions mettent pour analyser et promouvoir la sécurité peuvent nécessiter un dédoublement des efforts et empêcher une meilleure répartition des ressources

limitées vers les secteurs où les risques pour l'aviation sont les plus élevés.

Plus loin, le rapport mentionne ceci :

Entre temps, de nombreuses études sur diverses questions d'organisation ont été menées ou sont en cours. Elles portent sur d'autres préoccupations de la direction, et ne concernent pas nécessairement la réforme de la réglementation.

Malgré ces initiatives, il est raisonnable de supposer que la Direction générale est présentement incapable d'affirmer devant la haute direction que l'industrie aéronautique respecte la législation, la réglementation et les normes en vigueur.

(Pièce 1145, doc. 7)

C'était la première fois que la haute direction du ministère reconnaissait que les avertissements données en 1984, 1985 et 1986 s'étaient concrétisés et que le programme de réglementation de Transports Canada était gravement compromis. Cette conclusion, tirée en 1987, a été confirmée par les preuves recueillies par la présente Commission, et la situation s'est encore détériorée depuis.

La fonction d'inspection et de surveillance

À mesure que sont apparues au cours des audiences les anomalies de l'exploitation du F-28 d'Air Ontario et de l'exploitation et des procédures d'Air Ontario ont été révélées pendant les audiences, on s'est demandé pourquoi elles n'avaient pas été décelées lors des inspections effectuées par l'organisme de réglementation. La Direction de la navigabilité aérienne et la Direction des normes de vol assument la fonction de réglementation de Transports Canada en ce qui concerne les transporteurs aériens. La surveillance de ce secteur de l'industrie aéronautique est effectuée par les inspecteurs. Les inspecteurs de transporteurs aériens et les inspecteurs de la sécurité des cabines et des matières dangereuses vérifient si la réglementation, les ordonnances et les normes d'exploitation des vols sont respectées. Une surveillance similaire à propos de la navigabilité aérienne et de l'entretien est effectuée par les inspecteurs de la navigabilité aérienne.

Selon de nombreux témoins, bon nombre de programmes d'inspection se trouvaient déjà en difficulté avant l'accident du F-28 à Dryden. Le roulement des inspecteurs et la pénurie de remplaçants qualifiés étaient plus prononcés, particulièrement dans la région de l'Ontario. La demande fulgurante exercée sur Transports Canada a eu pour effet de

rendre sporadique la formation des inspecteurs, de mettre leurs compétences en doute, et d'augmenter excessivement leur charge de travail.

Inspection de l'exploitation des transporteurs aériens

Les fonctions et les responsabilités des inspecteurs de transporteurs aériens sont décrites dans le Manuel de l'inspecteur des transporteurs aériens commerciaux. Ce dernier établit les politiques et les procédures à suivre pour vérifier si l'exploitation des transporteurs aériens est conforme au Règlement de l'Air et aux Ordonnances sur la navigation aérienne. À cet effet, les inspecteurs font des inspections en vol, des vérifications de compétences des pilotes (PPC), des contrôles et des examens. Ils participent également au processus d'approbation en vue de la certification des compagnies, ainsi qu'au processus d'approbation des manuels d'exploitation et des programmes de formation des équipages de conduite et de cabine.

La répartition des responsabilités d'inspection des compagnies exploitant de gros avions était en train d'être modifiée quand le F-28 est arrivé chez Air Ontario. Cette répartition était rendue nécessaire à cause de l'activité croissante liée à la réforme de la réglementation économique. En effet, nombre de transporteurs régionaux préalablement équipés de petits aéronefs s'en procuraient de plus gros. Par conséquent, certaines responsabilités liées à l'inspection des compagnies ayant de gros avions sont passées du groupe d'inspecteurs de gros avions de l'administration centrale aux régions. M. Donald Sinclair, ex-directeur de l'exploitation des transporteurs aériens de la région de l'Ontario, a examiné les changements survenus dans la structure d'exploitation des transporteurs aériens commerciaux dès 1980. Il a précisé que ces changements étaient devenus nécessaires parce qu'un certain nombre de compagnies achetaient des aéronefs plus gros et plus modernes. Auparavant, Air Canada, Wardair et Canadien Pacifique étaient pratiquement les seules compagnies qui exploitaient des gros avions de transport à réaction. Quand certaines compagnies telles qu'Air Ontario et Bradley First Air ont acquis des avions tels que les F-28 et les B727, les inspecteurs régionaux devaient être qualifiés sur type pour effectuer des PPC à bord de ces avions. M. William Slaughter, directeur des normes de vol de Transports Canada, a fourni l'explication suivante dans son témoignage :

- R. Nous avons maintenant laissé tomber la masse des aéronefs [comme critère de répartition des responsabilités d'inspection]. En fait, certaines régions ont maintenant des gros avions. Par

exemple, la région de l'Ontario a First Air comme l'un de ses transporteurs et naturellement a des 727.

(Transcription, vol. 144, p. 24)

Un autre changement au niveau hiérarchique a été la formation de la Division des opérations (internationales et nationales) des transporteurs aériens à l'administration centrale (région sept). Comme M. Slaughter l'a décrit :

R. Fondamentalement, les régions font respecter les normes d'exploitation et effectuent les inspections, et l'administration centrale élabore les programmes.

La région sept, ou organisme international, même si elle se trouvait à Ottawa, détenait réellement des responsabilités régionales parce qu'elle s'assurait que les transporteurs qui lui étaient assignés respectaient les normes.

(Transcription, vol. 144, p. 22-23)

Le transfert de responsabilités entre les régions et l'administration centrale s'est produit au même moment que les répercussions de l'expansion de l'industrie se sont fait sentir. La mise en place d'un tel changement de juridiction n'a pas été sans problèmes. M. Donald Sinclair a précisé que ces changements visaient à consolider les responsabilités des exploitants de gros avions de la région sept. Le processus de mise en place s'est compliqué cependant quand il s'est agi de traiter des compagnies qui exploitaient plusieurs types d'aéronefs. Par exemple, Bradley First Air avait non seulement des gros B727 et le HS-748, mais aussi des Twin Otter plus petits; Air Ontario exploitait le gros F-28 et le Convair 580, mais aussi le Dash-8 et le Beech 99, plus petits.

Conçue pour améliorer les possibilités de surveillance, la réorganisation s'est butée à des difficultés dès le début. M. Donald Sinclair explique :

Q. Quand avez-vous entendu parler pour la première fois de cette nouvelle méthodologie, si je puis l'appeler ainsi, d'adopter le principe de la région sept? Quand l'avez-vous appris?

R. Au cours de l'automne 1988, je crois; ça m'aurait été dit par le directeur régional, après avoir été discutée par le comité de gestion de la réglementation aérienne qui se réunissait quatre fois par année.

Q. M. Sinclair, serait-il juste d'affirmer que pendant les années 88 et 89, pendant que cette évolution allait bon train, que le partage de juridiction entre les régions, l'administration centrale et la région sept était à tout le moins embrouillé?

R. C'est une bonne description.

(Transcription, vol. 142, p. 16)

On s'attendait également à ce que les régions participent davantage directement au processus d'inspection de matériel plus perfectionné. Afin de pouvoir s'occuper des gros avions exploités dans la région de l'Ontario, M. Donald Sinclair a créé la division Inspection des transporteurs aériens, Division des gros avions en janvier 1988. M. Martin Brayman, surintendant, a expliqué ainsi ce qu'il comprenait de l'objectif de cette division :

- R. ... Tous les transporteurs aériens existants se procuraient du matériel plus gros. De nombreux nouveaux transporteurs avaient demandé leur certificat d'exploitation. Je crois que l'idée de Don était de mettre sur pied dans la région de l'Ontario un groupe parallèle à celui responsable des gros avions à Ottawa pour accélérer le processus de certification et d'inspection pour répondre aux besoins.
- Q. C'était en somme une mesure visant à faire face à l'expansion perçue et réelle des transporteurs aériens dans votre région, la région de l'Ontario?
- R. C'est exact.

(Transcription, vol. 131, p. 9)

Pendant cette transition, la région de l'Ontario a vu l'arrivée du F-28 chez Air Ontario.

Région de l'Ontario, Inspection des transporteurs aériens, Division des gros avions

M. Brayman a occupé le poste de surintendant Inspection des transporteurs aériens, Division des gros avions de la région de l'Ontario en janvier 1988. Peu après, deux nouveaux inspecteurs lui ont été assignés. M. Randy Pitcher a été embauché par Transports Canada à la mi-février 1988, et M. William Brooks en mars 1988. M. Brayman a décrit comme suit les antécédents de ces deux inspecteurs :

- R. Bill Brooks était un commandant de bord extrêmement qualifié. Il avait piloté des Dash 8 pendant longtemps chez City Express. Grâce à ses antécédents et à son expérience, il répondait parfaitement à nos besoins parce que, comme vous le savez peut-être – ou ne savez pas – à cette époque, l'expansion d'Air Ontario à London était très rapide et nous avions perdu ... notre inspecteur de Dash 8 venait de quitter le ministère. Bill pouvait parfaitement le remplacer.
- ... Les antécédents de Randy étaient quelque peu limités. Nous avons besoin d'un inspecteur de F-28.

(Transcription, vol. 131, p. 10-11)

L'expérience de vol de M. Pitcher comprenait le pilotage du Grumman G-2 et du BAC 111, deux avions à peu près similaires au F-28, en termes de puissance moteur et de masse.

M. Brayman a expliqué ses plans à propos de ces deux nouveaux inspecteurs. M. Pitcher devait suivre le cours sur F-28 dès que possible pour qu'il devienne chef inspecteur des F-28 pour Air Ontario. On prévoyait combler ce poste à l'été 1988. M. Brooks devait devenir l'inspecteur en chef d'Air Ontario. À ce moment, Air Ontario commençait sa transition aux Dash-8 qui devaient éventuellement remplacer les Convair 580.

C'est un indice des pressions énormes du temps pour que ces plans soient mis de l'avant afin que ces deux inspecteurs puissent assumer de telles responsabilités dans les premiers mois suivant leur arrivée à Transports Canada. M. Brayman a témoigné qu'il fallait de deux ans à deux ans et demi pour former un inspecteur totalement qualifié à tous les points de vue. M. Donald Sinclair et d'autres inspecteurs ont affirmé à peu près la même chose. L'un des facteurs contributifs de cette recherche effrénée d'inspecteurs néophytes pour les placer dans des postes de grandes responsabilités était que Transports Canada avait de la difficulté à garder ses inspecteurs expérimentés. M. Brayman a décrit la situation comme suit :

- R. Chaque fois que nous avons un inspecteur bien qualifié, il nous quittait pour une compagnie aérienne, ou la Division des gros avions d'Ottawa nous l'enlevait. De nombreux inspecteurs sont donc passés chez nous.
- Q. La concurrence était donc grande pour obtenir les services de vos inspecteurs qualifiés?
- R. Pendant cette période, la concurrence était omniprésente. L'industrie cherchait des personnes plus qualifiées; c'était également notre cas. Ottawa, c'est-à-dire la Division des transporteurs aériens d'Ottawa, était également un concurrent. L'industrie vivait véritablement des moments difficiles.

(Transcription, vol. 131, p. 25-26)

Formation des inspecteurs des opérations

Pendant cette enquête, en constatant la rapidité avec laquelle les nouveaux inspecteurs étaient assignés à des postes de responsabilité, j'en suis venu à me demander s'ils étaient réellement prêts à assumer une telle autorité. Les candidats aux postes d'inspecteurs doivent posséder certaines qualifications telles que des licences de pilote, des qualifications pour le vol aux instruments, des annotations pour piloter certains types et certaines classes d'aéronefs et, dans certains cas, des qualifications d'instructeur en pilotage. Cependant, à l'extérieur de Transports Canada, il n'existe pas de cours permettant d'acquérir les compétences, les

connaissances et les techniques particulières et nécessaires pour assumer les fonctions d'inspection.

Le 11 mars 1991, M. Richard Peters, président du Groupe de la navigation aérienne (GNA), a présenté un mémoire devant la présente Commission. Le GNA représente les inspecteurs de l'aviation civile de Transports Canada. M. Peters a reçu le statut d'observateur pendant l'enquête. À l'annexe G de ce mémoire, on trouve une note de service datée du 28 février 1991 que l'inspecteur principal des Opérations des transporteurs aériens de Vancouver a envoyée au surintendant des Opérations des transporteurs aériens (internationaux et nationaux). Cette note met l'accent sur l'importance de la formation dispensée aux inspecteurs des transporteurs aériens et sur les lacunes des systèmes actuels :

8. Chez les nouveaux inspecteurs et pilotes agréés (CCP), la remarque que l'on entend le plus souvent, c'est de se retrouver dans le feu de l'action sans une formation suffisante. Bien que Transports Canada possède un cours de base destiné aux inspecteurs, il ne dispose d'aucun programme autre qu'une formation sur le tas pour préparer les inspecteurs aux pièges qu'ils ne manqueront pas de rencontrer lors de leur travail chez les exploitants de gros aéronefs. De la même façon, bien que les CCP (pilotes agréés) reçoivent une formation de la nature de celles des ICP (pilotes instructeurs de vol aux instruments), ils ne sont ni bien informés ni bien conscients de leurs responsabilités légales envers la Couronne, pas plus qu'ils ne sont véritablement avertis des pièges ou de l'aide que la Couronne pourrait leur apporter en cas de contestation ou de poursuites judiciaires résultant de leurs actions. Ces points devraient être élucidés. Nous sommes d'avis qu'un programme d'instruction adéquat enseigné de façon professionnelle serait bénéfique, et nous suggérons qu'une personne employée à plein temps mette au point et enseigne un programme destiné à combler les besoins spécifiques des inspecteurs et des CCP travaillant sur de gros aéronefs.

9. Puisque les inspecteurs des transporteurs aériens émettent des jugements et prennent des décisions qui peuvent avoir des conséquences très importantes sur la vie d'autres personnes, il est important que ces inspecteurs aient et soient perçus comme ayant tous les droits et toutes les qualifications leur permettant d'exercer une telle autorité. Au cours d'un programme d'inspection de sécurité, rien ne peut être plus contre-productif qu'une personne non qualifiée faisant des observations et prenant des décisions. Il est donc impératif que la formation et les qualifications de tous nos inspecteurs soient du plus haut niveau possible (tant sur le terrain qu'à l'administration centrale) et qu'elles soient perçues comme telles. Il ne fait aucun doute que seules les meilleures personnes ayant reçu la meilleure formation devraient être autorisées à conseiller le

Ministre quant aux responsabilités qui lui ont été confiées par le peuple canadien.

Pendant l'enquête, M. Pitcher, arrivé à Transports Canada à la mi-février 1988, a dû répondre à des questions sur la formation qu'il a reçue de Transports Canada :

- Q. ... Commençons par traiter de la délégation de pouvoirs. Pouvez-vous rappeler quand on vous a délégué des pouvoirs?
- R. Je ne m'en souviens pas. J'estime que c'était vers la fin de mars ou d'avril 1988. Je ne m'en souviens vraiment pas.
- Q. Donc deux mois environ après votre embauche?
- R. Oui.
- Q. Quand on vous a délégué des pouvoirs, vous a-t-on expliqué la signification des pouvoirs qui vous étaient délégués?
- R. On m'a seulement dit ce que je n'avais pas le droit de faire. Je puis vous affirmer qu'on ne m'a pas envoyé faire immédiatement des inspections sur place, ni encouragé en ce sens.

(Transcription, vol. 126, p. 155-156)

M. Pitcher nous a fourni un registre (pièce 982) sur lequel était consigné ce qu'il avait fait pendant qu'il était inspecteur. En voici des extraits :

1988

- 22 avril Ai reçu l'autorisation d'effectuer des tests de renouvellement de la qualification de vol aux instruments et des vols de vérification des compétences au nom de TC.
- 9-13 mai Ai suivi le cours de vérification.
- 19 mai Ai effectué l'inspection des F-28 d'Air Ontario.
- 29 juillet Ai commencé le cours sur F-28 chez la compagnie aérienne Piedmont.
- 17 octobre Ai commencé le cours de familiarisation et le cours d'application de la législation de TC.
- 7 novembre Ai effectué les premiers vols de vérification de compétences sur F-28.

1989

- 16 janvier Ai commencé le cours d'inspecteur spécialisé de transporteurs aériens.

Il est préoccupant de constater que M. Pitcher a reçu les pouvoirs d'inspecteur et a effectué des tests de renouvellement de la qualification de vol aux instruments et des vols de vérification des compétences moins de dix semaines après son arrivée à Transports Canada. Avant d'effectuer les tests de renouvellement de la qualification de vol aux

instruments, il a été formé par l'entremise d'un système de surveillance géré par l'organisme d'exploitation des vols de Transports Canada, situé à l'aéroport international Lester B. Pearson. La formation qu'il avait reçue à ce moment n'avait pas encore porté sur les cours de familiarisation, d'introduction à l'application de la législation et d'inspecteur de transporteurs aériens. Avant d'assumer ses fonctions, ses autres connaissances liées à son travail, il les a acquises par lui-même ou auprès des inspecteurs qu'il accompagnait. Plus important encore, le 7 novembre 1988, il a effectué des vols de vérification de compétences des pilotes de F-28, il a été désigné chef inspecteur de ces avions, et il représentait donc pour Air Ontario l'autorité principale de Transports Canada en matière d'exploitation des nouveaux F-28. Ce n'est toutefois qu'en janvier 1989 que M. Pitcher a suivi le cours de formation des inspecteurs de transporteurs aériens.

La formation de M. Brooks a été à peu près similaire. En fait, même s'il avait été nommé inspecteur principal d'Air Ontario au printemps 1988, M. Brooks a suivi les cours de familiarisation et d'application de la législation en même temps que M. Pitcher. Aucun d'eux n'a suivi le cours d'inspecteur de transporteurs aériens avant janvier 1989, ce qui ne les a pas empêché d'assumer des fonctions d'inspecteur depuis le début de 1988. Ils ont été nommés à des postes de grandes responsabilités pendant cette période de transition critique au cours de laquelle Austin Airways se fusionnait à Air Ontario Limited pour former Air Ontario Inc.

Je doute énormément que les transporteurs aériens et le public-voyageur aient été convenablement servis compte tenu des connaissances, de la formation et des compétences que ces inspecteurs ont acquises dans de telles circonstances. L'industrie aéronautique et ses clients ont droit de s'attendre à ce que les inspecteurs qui représentent l'organisme de réglementation soient formés adéquatement, qu'ils soient en mesure de bien exécuter les fonctions qui leurs sont confiées, et qu'ils puissent faire preuve de bon sens dans l'exécution de leurs fonctions. Transports Canada n'a pas planifié de formation officielle ni de programme d'habilitation pour M. Pitcher et M. Brooks pour leur fournir les compétences qui devraient être obligatoires pour quiconque assume les responsabilités importantes d'inspection des transporteurs aériens.

Inspection de la navigabilité aérienne des transporteurs aériens

M. Ole Nielsen, surintendant de l'inspection de la navigabilité aérienne des transporteurs aériens de la région de l'Ontario, a expliqué dans son témoignage que même si la région est tenue de surveiller directement les programmes d'entretien des transporteurs, elle demeure toujours en

contact avec l'administration centrale pour obtenir des directives et des conseils dans des situations inhabituelles. Des inspecteurs principaux de la navigabilité aérienne doivent surveiller l'exploitation de transporteurs prédéterminés et s'assurer que ces derniers respectent les normes de navigabilité.

Quand le F-28 a commencé à être exploité par Air Ontario en juin 1988, M. Nielsen, l'inspecteur principal de ce transporteur, a participé directement à la rédaction et à l'approbation du manuel initial de contrôle de maintenance d'Air Ontario (pièce 319). Il avait également participé à l'inspection initiale de navigabilité du F-28 quand ce dernier a été loué par Air Ontario de TAT (Transport aérien trans-régional) d'Europe. Au début de 1988, M. Nielsen a été promu au poste de surintendant et M. Wesley Watson l'a remplacé comme inspecteur principal de la navigabilité d'Air Ontario. Le titulaire de ce poste devait donner suite aux anomalies identifiées pendant les vérifications de l'exploitation d'Air Ontario. Peu après la nomination de M. Watson, lui aussi a été remplacé au poste d'inspecteur principal par M. Alexander Brytak du bureau de district de London. Ce manque de suite du poste d'inspecteur principal du programme des F-28 d'Air Ontario n'a pas été, selon moi, propice à une surveillance convenable de ce programme critique par Transports Canada.

En plus de ce roulement des effectifs de la région de l'Ontario, M. Nielsen a expliqué que la Direction de la navigabilité de la région de l'Ontario commençait à souffrir du manque d'inspecteurs expérimentés. Il a déclaré que les inspecteurs de haut niveau étaient attirés par l'industrie qui leur offrait le double du salaire qu'ils avaient à Transports Canada. Par conséquent, on s'attendait à ce que les inspecteurs moins expérimentés occupent des postes hiérarchiques très élevés parce qu'il n'y avait personne de mieux qualifié pour occuper de tels postes. M. Nielsen a décrit la situation des inspecteurs qui existait en 1988 :

- R. Nous étions sept ou huit, et nous venions d'en perdre trois... Et M. Watson a fini par les remplacer parce que nous n'avions personne d'autre à ce moment puisque les autres inspecteurs avaient déjà leur charge de travail.

(Transcription, vol. 129, p. 74)

M. Nielsen a confirmé que M. Watson, à ce moment, avait moins d'une année d'ancienneté à Transports Canada et qu'il n'avait pas encore reçu la formation nécessaire ni obtenu tous les pouvoirs d'inspecteur. Il a admis que M. Watson a été en quelque sorte «poussé à assumer de telles fonctions en juin 1988» parce que les inspecteurs plus expérimentés quittaient Transports Canada pour occuper des postes plus rémunérateurs.

Formation des inspecteurs de la navigabilité aérienne

La description que M. Nielsen a donnée du programme de formation superficiel et non structuré fourni par Transports Canada à ses inspecteurs de la navigabilité aérienne est similaire à celle donnée aux inspecteurs de l'exploitation des transporteurs aériens :

- R. Pendant la première année, les inspecteurs étaient principalement formés sur le tas. J'ai suivi un cours de cinq semaines à Oklahoma City. À ce moment, le cours s'intitulait «cours de familiarisation pour inspecteurs en avionique des transporteurs aériens». Il portait principalement sur les règlements de la FAA et sur l'application de ces règlements aux États-Unis. Le cours était donc peu pertinent pour le Canada, mais il m'a été très utile.

Le prochain cours que nous avons suivi, du moins que j'ai suivi au cours de cette première année, était un cours interne sur les autorités de vol. Après ce cours et la formation sur le tas dispensée pendant la première année, on m'a délégué les pouvoirs d'inspecteur et je suis devenu responsable de Bradley Air Services, ... et mes responsabilités à cet égard évoluaient également en même temps que les pouvoirs qui m'étaient délégués, ou peut-être avant, je ne m'en souviens pas.

(Transcription, vol. 129, p. 18)

En plus d'avoir les qualifications pour devenir inspecteur de navigabilité, avant d'être embauché par Transports Canada, M. Nielsen était pilote expérimenté (ses compétences n'étaient plus à jour), agent de formation et surveillant. Malgré ses antécédents, M. Nielsen a témoigné qu'il lui a fallu un an et demi à deux ans avant de se «sentir suffisamment à l'aise pour prendre des décisions pertinentes en matière de réglementation» (Transcription, vol. 129, p. 73).

Les Directions de la navigabilité aérienne et de l'exploitation avaient de la difficulté, dans un tel milieu déréglementé, à trouver des candidats désirant recevoir la formation d'inspecteur. Au même moment, Transports Canada n'a pas préparé de programme de formation pour ses inspecteurs stagiaires afin qu'ils puissent acquérir la compétence nécessaire pour assumer avec une certaine crédibilité des fonctions d'inspection et de surveillance de l'industrie des transporteurs aériens.

Formation des inspecteurs : généralités

Tout le sujet de la compétence et de la formation des inspecteurs a été étudié à plusieurs reprises par des organismes internes de Transports Canada et au cours d'études par des organismes extérieurs. Une étude préliminaire de la Direction générale de la réglementation aérienne a été

effectuée par la Direction de la vérification interne en juin 1987. En matière de formation, elle précise dans son rapport ce qui suit :

Par le passé, la Direction générale de la réglementation aérienne n'a jamais eu de programme de formation interne détaillé. Elle a fait des progrès, mais il n'existe pas de base de données nationale dans laquelle seraient consignés les retards de la formation et le nom des personnes qui ont été formées et qui auraient besoin de formation. Jusqu'à présent, la formation a été fournie en grande partie sans être fondée sur une politique solide, et l'identification des besoins en formation relevaient principalement des directeurs régionaux. Une telle politique de formation est cependant prévue pour décembre 1987.

(Pièce 1158, p. 8)

Ce rapport a clairement documenté le manque d'attention et de zèle de la Direction générale de la réglementation aérienne envers la formation, particulièrement devant la pénurie croissante d'inspecteurs expérimentés. Il a insisté sur le fait «qu'un nombre important de personnes nouvelles et inexpérimentées» devaient assumer des fonctions importantes.

En 1988, un rapport spécial a été préparé à l'intention du directeur général de la réglementation aérienne pour évaluer les répercussions des points soulevés par la Direction de la vérification interne. Les extraits suivants du rapport portent sur la formation :

Même si le recrutement déniché des candidats ayant les qualifications de base nécessaires, il n'existe pas sur le marché d'inspecteurs qualifiés et complètement formés. L'industrie aéronautique a le droit d'être assurée que les inspecteurs qui vont évaluer son efficacité ont les compétences, les connaissances et l'expérience nécessaires. Si cette assurance n'est pas donnée, la fonction de réglementation risque alors d'être perçue avec moins de crédibilité, avec moins de confiance et avec un certain dédain. Il est donc impératif qu'une formation solide soit donnée aux inspecteurs et que ces derniers reçoivent une attestation de leurs compétences avant d'assumer le rôle officiel d'inspecteur.

...

Transports Canada devrait concevoir une politique de formation détaillée qui tienne compte de tous les besoins de formation de la Direction de la réglementation aérienne, entre l'embauche et la retraite. Cette politique devrait prévoir la vérification régulière des compétences des inspecteurs pendant leur carrière, ce qui garantirait aux yeux de l'industrie des connaissances et des compétences techniques suffisantes et cohérentes avec ladite politique.

(Pièce 1313, p. 10 et 14)

En août 1989, la Direction des services de conseillers en gestion de Transports Canada a publié la *Review of Civil Aviation Inspector/Engineer Technical Training Program* (Revue des programmes de formation technique des inspecteurs et des ingénieurs de l'aviation civile). Cette revue réitérait un grand nombre des recommandations précédentes, particulièrement au sujet de la formation de base :

La formation de base de tous les inspecteurs et ingénieurs de l'aviation civile, à l'exception des inspecteurs de la navigabilité aérienne, devrait être donnée d'une traite et comporter le cours de familiarisation à l'application de la législation suivi du cours de spécialisation de base. Cette formation devrait être donnée aux nouveaux inspecteurs et ingénieurs dans les six premiers mois suivant leur embauche.

(p. 39)

Cette revue a insisté sur le délai à fournir une politique de formation détaillée pour le secteur aviation de Transports Canada :

Une politique de formation technique des inspecteurs et des ingénieurs de l'aviation civile est à l'état d'ébauche depuis plus de deux ans. Elle vise à décrire les éléments principaux obligatoires du programme de formation technique des inspecteurs et ingénieurs et à préciser le rôle de l'AARE [Directeur du développement de la formation des inspecteurs et des ingénieurs] et d'autres organismes d'appui.

Cette politique n'a jamais été élaborée à fond pour définir catégoriquement le programme de formation technique ainsi que les rôles et les responsabilités connexes de, non seulement l'AARE, mais également d'autres organismes du Groupe aviation touchés par le programme. Une révision de la politique a récemment été proposée pour qu'elle soit approuvée par la haute direction. Cette politique est un énoncé de base qui décrit la structure et l'ordre des cours de formation technique des inspecteurs et ingénieurs.

La politique devrait porter sur l'ensemble de la formation technique et préciser sa structure, ses méthodes, et les rôles et responsabilités connexes pour que tous les éléments critiques d'un programme de formation efficace soient clairement énoncés. La politique devrait également aborder d'autres éléments de la formation des inspecteurs et des ingénieurs pour que le mandat organisationnel de chaque point du programme soit bien compris.

(p. 55)

La formation des inspecteurs a été un sujet d'étude pendant très longtemps, mais très peu de résultats en ont découlé. La formation des inspecteurs qui doivent s'assurer de l'intégrité de l'exploitation des transporteurs aériens de notre pays est, à mon avis, essentielle. Le

moment est venu pour Transports Canada de prendre des mesures concrètes pour établir une politique claire en ce domaine si vital et de mettre en vigueur un programme efficace de formation d'inspecteur.

Délégation de pouvoirs

Le ministre peut déléguer des pouvoirs à des personnes et à des organismes approuvés, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement. Un document connu au sein de Transports Canada sous le nom de «Document de délégation» (pièce 958) du 28 mai 1990 contient 58 annexes. Chacune d'elles précise les pouvoirs qui peuvent être délégués au titulaire d'un poste précis de Transports Canada. Ce document comporte la disposition suivante : «Ces pouvoirs peuvent être limités par les supérieurs hiérarchiques dans le cas d'un subalterne qui n'a pas les connaissances, l'expérience ou la formation nécessaires pour assumer les pouvoirs mentionnés dans l'annexe ou qui n'est pas requis d'assumer les responsabilités liées à de tels pouvoirs». La carte d'identité d'un inspecteur précise les annexes en vertu desquelles ses pouvoirs lui ont été conférés. Les inspecteurs ont également des cartes officielles qui les identifient comme des personnes autorisées à faire des inspections et des enquêtes conformément aux dispositions du Règlement de l'Air.

Des pouvoirs peuvent également être délégués à certains secteurs de l'industrie (examineurs de vol désignés, pilotes inspecteurs de compagnies) et aux organismes de maintenance approuvés. Ces personnes ou organismes peuvent recevoir l'autorisation de fournir des services, d'effectuer des inspections et de faire subir des vols de vérification de compétences et leurs pouvoirs sont normalement précisés dans des lettres d'autorisation.

Ces deux aspects de la délégation de pouvoirs ont été traités en détail pendant les audiences. Des préoccupations ont été relevées à propos de l'inaptitude apparente de Transports Canada à fournir suffisamment d'inspecteurs qualifiés pour assumer toutes les tâches d'inspection qu'on leur demande. Chaque fois qu'on demandait pourquoi une certaine fonction de réglementation telle que l'inspection n'avait pas été assumée ou pourquoi un vol de vérification de compétences avait été annulé, on répondait toujours qu'il n'y avait pas suffisamment de personnes qualifiées pour répondre à la demande. Inévitablement, on demandait alors s'il existait des méthodes de rechange pour assurer une telle surveillance et s'il était possible de déléguer plus de pouvoirs aux secteurs qualifiés de l'industrie aéronautique. Des questions étaient également posées sur la compétence des inspecteurs à assumer les fonctions qui leur étaient déléguées et sur leur disponibilité pour assumer de telles fonctions.

Délégation de pouvoirs aux inspecteurs

Après la déréglementation, Transports Canada a eu énormément de difficultés à attirer des candidats acceptables pour occuper des postes d'inspecteur, à les garder et à les former convenablement dès le début. Les inspecteurs Brayman, Sinclair et Nielsen ont déclaré qu'il fallait de dix-huit mois à deux ans et demi pour qu'un inspecteur soit suffisamment qualifié pour assumer toutes ses fonctions. Néanmoins, ces trois témoins ont déclaré que les inspecteurs tels MM. Pitcher et Brooks avaient reçu leurs cartes officielles stipulant qu'ils étaient des inspecteurs compétents et formés, avant même d'avoir terminé leur formation officielle. La formation qui avait été planifiée ou proposée pour ces inspecteurs semble avoir été conçue pour les préparer, en termes de connaissances de leurs tâches et de la réglementation, à atteindre un niveau qui justifierait les pouvoirs qui leur auraient été délégués. Cependant, tout indique que ces inspecteurs ont dû assumer ces tâches et ces responsabilités avant qu'ils aient été convenablement formés pour les assumer.

Je conclus donc que la politique et le programme de formation de Transports Canada destinés à ces inspecteurs étaient inadéquats et que ce ministère ne pouvait donc pas affirmer qu'ils avaient déjà les compétences nécessaires au moment où ils ont reçu les pouvoirs d'inspecteurs. Compte tenu de ces lacunes, la charge de travail attendue et exigée de la Direction de la réglementation aérienne dépassait les possibilités de ses effectifs. D'autres moyens auraient dû être pris pour que la surveillance puisse être effectuée de manière à assurer la sécurité aérienne. Une autre option aurait été de déléguer davantage certaines fonctions de réglementation.

Délégation de pouvoirs à l'industrie

La délégation de pouvoirs supplémentaires en termes de réglementation aérienne à des organismes extérieurs a été le sujet d'études menées par Transports Canada ou en son nom en 1982, 1986, 1987 et 1988. Même si ces études recommandaient davantage de délégation, elles n'ont pratiquement jamais abouti à des mesures concrètes. La dernière étude effectuée en 1990 par la Direction des services de gestion de Transports Canada s'est penchée sur le système actuel de délégation externe, sur la possibilité de déléguer davantage et sur les répercussions sur les programmes de réglementation et leurs ressources. Encore une fois, on recommandait de déléguer davantage certains pouvoirs à des personnes ou à des organismes à l'extérieur de Transports Canada.

L'étude susmentionnée de 1990 conclut qu'il est possible de déléguer davantage dans plusieurs secteurs et que de telles mesures entraîneraient pour Transports Canada des économies annuelles évaluées entre 86 et 90 années-personnes. Elle précise cependant que ces recommandations

ne devraient servir que de sujet de discussion et qu'une évaluation détaillée des risques devrait faire partie de l'analyse. Bon nombre de délégations de pouvoirs nécessiteraient la coopération de l'industrie et de nombreuses consultations. Le rapport d'étude suggère qu'il y a place à davantage de délégation dans les fonctions de réglementation suivantes :

- Accès au programme des pilotes inspecteurs par des personnes à l'extérieur des transporteurs aériens (par exemple, aux organismes privés spécialisés dans la formation);
 - Immatriculation des aéronefs et approbation des marques;
 - Élaboration, gestion et surveillance de certaines fonctions de la délivrance de licences du personnel;
 - Pouvoirs accrus aux représentants en inspection de la navigabilité (RIN);
 - Inclure au programme d'examineurs désignés pour les tests en vol (EDTV), la reconnaissance des tests en vol IFR que les pilotes canadiens ont pu effectuer à l'étranger quand ils demandent le renouvellement de leur licence de pilote;
 - Programme d'inspection des aéronefs de construction amateur;
- (D'après la pièce 1315, p. 2-3)

L'étude recommande également d'envisager la possibilité de déléguer à des tierces parties les fonctions de vérification des normes en vol et de la navigabilité aérienne.

L'étude fait remarquer qu'un consensus est nécessaire au sein de la Direction générale de la réglementation aérienne sur l'orientation des programmes que Transports Canada envisage pour l'avenir. Elle précise qu'il faudrait décider si cette orientation devrait porter davantage sur les services que sur la réglementation, déterminer dans quelle mesure les services contribuent à améliorer la conformité aux normes et identifier leurs répercussions sur la sécurité.

Dans son témoignage, M. Weldon Newton, alors directeur général de la réglementation aérienne, a donné son opinion à ce sujet :

- R. Le document de délégation porte principalement et presque exclusivement sur le niveau de service à offrir à l'industrie. Pouvons-nous structurer nos programmes de service à l'industrie pour qu'ils deviennent fondamentalement autonomes, reprendre nos ressources déjà utilisées dans les secteurs délégués et les affecter aux secteurs discrétionnaires du contrôle, de la surveillance et des enquêtes?

En d'autres termes, pouvons-nous nous retirer des secteurs de services et les intégrer aux activités de réglementation plus fondamentales. C'est ce qui ne va pas avec la méthode utilisée.

- Q. Donc si l'industrie pouvait s'en occuper, et si vous pouviez la surveiller, vous auriez besoin de moins d'inspecteurs et d'années-personnes, n'est-ce pas?
- R. Je pourrais affecter ces années-personnes ailleurs, par exemple à la vérification et à la surveillance. Je recyclerais les personnes et je ne les laisserais pas partir. Si la délégation d'une activité me permet d'économiser 14 années-personnes, l'objectif n'est pas de réduire les effectifs, mais de les transférer à d'autres activités discrétionnaires telles que la surveillance et le contrôle de l'industrie.
- Q. Tout en reconnaissant que vous devriez encore surveiller les activités déléguées?
- R. Exact. C'est ... le modèle envisagé.

(Transcription, vol. 161, p. 93-94)

Bref, M. Newton appuyait la proposition de déléguer davantage certaines tâches d'inspection qu'il ne considérait pas critiques, ce qui permettrait d'améliorer la surveillance et le contrôle des activités ayant un lien plus direct avec la sécurité.

M. Slaughter a affirmé que si cette proposition était acceptée, il y aurait davantage de délégation de pouvoirs à l'industrie. Selon lui, la sécurité ne serait pas moins menacée, sous réserve d'une surveillance convenable. Il a expliqué comme suit les priorités d'exploitation qu'il envisageait dans une note de service le 9 octobre 1990 :

Un nombre de plus en plus important d'inspecteurs de transporteurs aériens vont cesser de participer activement et directement aux vols de vérification de compétences des pilotes de transporteurs aériens. En revanche, ils surveilleront davantage le niveau de sécurité du système de transport aérien en veillant à ce que les pilotes examinateurs désignés soient bien surveillés afin de s'assurer qu'ils fournissent le niveau de sécurité le plus élevé possible, et en surveillant et en évaluant régulièrement l'exploitation des transporteurs aériens.

(Pièce 1119, p. 2)

Une partie du mémoire du GNA dont il est fait état plus haut insiste sur les fonctions de réglementation exercées par les inspecteurs des transporteurs aériens et sur les inquiétudes de ces derniers quant à une possible délégation plus grande de ce pouvoir d'inspection au secteur privé. Ce mémoire traite de l'exécution des vérifications de compétence et des conditions en vertu desquelles ces vérifications pourraient être déléguées aux transporteurs aériens. Ce document présente les inquiétudes des inspecteurs de l'aviation civile qui participent à l'heure actuelle à de telles opérations, et il souligne les problèmes qui pourraient surgir après une plus grande délégation. Un accent tout particulier a été mis sur les éventuels conflits d'intérêts, sur les pressions de nature économi-

que, sur l'absence de bons cours de formation destinés aux pilotes agréés (CCP) et sur les pressions probables inhérentes aux fonctions additionnelles normalement dévolues aux personnes à qui les pouvoirs des CCP pourraient être délégués. Ce groupe en est arrivé à la conclusion que la délégation des pouvoirs des CCP au secteur privé a atteint sa limite maximale d'efficacité et de sécurité et que toute délégation supplémentaire pourrait avoir des conséquences néfastes sur l'assurance de la sécurité aéronautique. Il semble que, d'un côté comme de l'autre, on ait de bons arguments à faire valoir quant à une délégation supplémentaire des pouvoirs d'inspection au secteur privé.

En septembre 1988, le sous-ministre des Transports a lancé l'Évaluation de la réglementation aérienne et des programmes de la sécurité aérienne. Les services des firmes d'experts-conseils James F. Hickling et Sypher-Mueller International ont été sollicités pour cette étude. Dès réception de leurs rapports finaux destinés au comité du sous-ministre, le personnel du sous-ministre adjoint de Transport Canada à la Revue a réuni ces rapports à l'intention de la Commission. Au sujet de la délégation de pouvoirs, le rapport ainsi produit précisait ce qui suit :

Compte tenu de la pénurie de personnel d'inspection formé et expérimenté, nous suggérons que de plus en plus d'activités de réglementation soient déléguées aux segments appropriés de l'industrie; on pourrait par exemple confier aux examinateurs désignés de tests en vol (EDTV) les vérifications de compétence des pilotes initiales et de renouvellement et les vérifications IFR (dans la mesure où elles sont encore nécessaires), déléguer davantage de pouvoirs d'approbation aux DAR et aux organismes d'entretien agréés (OEA), déléguer davantage de pouvoirs aux inspecteurs de compagnies; etc.

(Pièce 1323, p. 13)

La revue recommande «une utilisation plus efficace des ressources grâce à la délégation et à la formation» (pièce 1323, p. 32). Elle suggère d'autres secteurs où plus de délégation serait nécessaire et elle précise que l'accent devrait ensuite être mis sur la surveillance des vérificateurs par Transports Canada. La revue suggère de choisir soigneusement les organismes qui détiendront de tels pouvoirs, en fonction d'un niveau élevé de compétence démontré au cours de plusieurs années. Les programmes par lesquels des pouvoirs sont délégués à des organismes extérieurs existent depuis des années et ont très bien réussi jusqu'à présent. En fait, certains de ces programmes ont été mis en oeuvre et délégués à l'industrie.

Opinions des témoins sur la délégation de pouvoirs à l'industrie

En général, il semble que deux opinions différentes ressortent des témoignages. Au niveau des exécutants (inspecteurs, chefs inspecteurs, inspecteurs principaux réguliers de transporteurs aériens, personnes chargées de faire respecter la réglementation), on s'inquiète des répercussions d'une plus grande délégation. M. Brayman ne s'opposait pas à déléguer les PPC à des pilotes inspecteurs de compagnie pourvu que leurs compétences puissent être vérifiées. M. Umbach, par contre, estimait que le niveau de délégation maximal pratique était déjà atteint et que la sécurité risquait d'être menacée par une plus grande délégation. En général, les inspecteurs qui ont témoigné au cours de la présente enquête estimaient que les inspecteurs de Transports Canada devraient s'assurer davantage eux-mêmes que la réglementation est respectée pour que le programme de réglementation soit plus efficace.

Aux échelons supérieurs, où des pressions plus directes sont exercées pour gérer mieux avec moins de ressources, on a tendance à favoriser davantage de délégation à l'industrie. De nombreuses études appuient la délégation dans des conditions contrôlées.

Il semble certain que les contraintes économiques vont limiter les ressources disponibles, même pour le programme important de la réglementation aérienne. La seule solution logique semble être l'accroissement de la délégation puisque l'augmentation des ressources est désirable, mais impossible. Je suis convaincu que si plus de pouvoirs étaient délégués, ils seraient exercés de manière satisfaisante pourvu qu'ils soient assujettis à une surveillance étroite et que des mesures fermes et rapides d'application de la réglementation puissent être prises en cas de besoin. Il faudrait ensuite s'assurer de diriger les ressources résultantes vers les programmes de vérification de la sécurité qui exigent des ressources supplémentaires, bas, tels que les inspections en vol.

Inspection de la performance

Tâches discrétionnaires et non discrétionnaires

Les tâches exécutées par les inspecteurs de la réglementation aérienne peuvent être discrétionnaires ou non. La classification de ces tâches a une incidence sur les priorités qu'on leur accorde et sur les facteurs de pondération appliqués à leur valeur dans les formules utilisées pour identifier les besoins en ressources humaines.

Pendant le témoignage des témoins de Transports Canada, l'utilisation et l'interprétation des expressions «discrétionnaire» et «non discrétionnaire» ont reçu une attention considérable. Les témoins, M. Ronald Armstrong, directeur de la réglementation de l'aviation de la région de

l'Ontario, et M. Weldon Newton, directeur général de la réglementation aérienne de Transports Canada, ont classé parmi les activités discrétionnaires les vérifications, la surveillance et l'inspection des aires de trafic. Les activités non discrétionnaires étaient celles requises par la réglementation pour qu'un transporteur aérien puisse exploiter des aéronefs. Par exemple, les activités liées à la délivrance d'un certificat d'exploitation sont non discrétionnaires.

M. Newton a expliqué ainsi les conséquences d'accorder une plus grande priorité aux tâches non discrétionnaires en opposition aux activités discrétionnaires :

- R. Donc, la tendance est d'enlever des ressources affectées à la vérification, à la surveillance et à d'autres activités pour les affecter à des activités de certification. Quand un client se trouve à la porte et exige en criant que son transporteur soit certifié, vous savez que vous allez ajouter les ressources nécessaires que vous allez les prendre des activités discrétionnaires telles la surveillance et les diriger vers le secteur des services pour certifier ce transporteur.

C'est une solution à court terme qu'il nous faut prendre pour desservir l'industrie, mais quand elle est utilisée continuellement, elle crée des problèmes parce qu'elle consiste à prendre des ressources et à les expédier dans des secteurs de service aux dépens de la surveillance de l'industrie.

(Transcription, vol. 161, p. 95)

Cet énoncé résume le dilemme de M. Newton, à titre de réglementateur principal de l'aviation, quand il doit donner à son personnel des directives et établir des priorités. La législation fédérale exige que les transporteurs aériens se conforment à certaines normes pour obtenir une certification et une licence. Cette législation porte sur la demande de certificat d'exploitation, les caractéristiques d'exploitation, les procédures de fabrication et d'entretien, les licences de pilote, les tests initiaux et de renouvellement de la qualification de vol aux instruments et les vols de vérification des compétences des pilotes. Comme ces exigences sont légiférées, l'organisme de réglementation de l'aviation est donc tenu de fournir les services d'inspection et administratifs exigés par cette réglementation. En outre, ces services sont prioritaires. Les autres fonctions de surveillance et de contrôle de l'efficacité de l'industrie sous formes de vérifications, d'inspections des aires de trafic et d'inspections en vol, bien que très importantes pour la sécurité, sont reléguées dans la catégorie des tâches non discrétionnaires.

C'est le dilemme devant lequel se trouve le réglementateur quand il établit les priorités des charges de travail. Le problème devient particu-

lièrement grave en périodes de fortes demandes combinées aux impératifs de réduction du déficit et de limitation des ressources.

Priorités de l'inspection et de la surveillance

La valeur des diverses formes de surveillance et d'inspection des transporteurs aériens est devenue un sujet délicat pendant l'enquête. Une note de service du 9 octobre 1990 de M. William Slaughter, directeur des normes de vol, adressée au groupe de l'inspection des transporteurs aériens, donnait un aperçu des priorités d'exploitation et a été présentée comme pièce 1119. De nombreux témoins ont exprimé leur désaccord avec l'ordre de ces priorités dans lequel la vérification des transporteurs aériens passait avant les inspections en vol.

M. Ian Umbach, surintendant de l'exploitation des transporteurs aériens, a déclaré que, selon lui, les inspections en vol sont les seules à vérifier aussi efficacement si l'industrie respecte la réglementation et les pratiques liées à la sécurité :

Q. À titre d'inspecteur, et d'après votre expérience, quelle est la meilleure façon de s'assurer que le niveau de sécurité voulu est toujours respecté?

R. J'estime que ce sont les inspections en vol, ce que nous appelons les inspections en vol.

(Transcription, vol. 138, p. 51)

M. Umbach a déclaré que lui et d'autres inspecteurs parmi son personnel étaient devenus de plus en plus inquiets à cause de leur incapacité à surveiller une partie suffisante de l'industrie. Il a précisé que certaines PPC étaient annulées et que le réglementateur ne pouvait pas en général vérifier si le niveau de sécurité voulu existait pendant cette période. Il appuyait fortement les inspections en vol car, à son avis, elles constituaient le meilleur moyen de surveiller toute une compagnie. Sur la liste de priorités de M. Slaughter cependant, les inspections en vol occupaient la dixième place sur douze.

M. Martin Brayman, un autre inspecteur très expérimenté, a commenté comme suit la valeur des inspections en vol :

R. Une inspection en vol est différente. Elle est faite par un inspecteur de transporteurs aériens et elle ne vérifie pas seulement la conduite du vol par les pilotes, mais également tous les autres aspects de l'exploitation de la compagnie. En fait, on pourrait même l'appeler mini-vérification en route.

Q. Une mini-vérification en route?

R. Exact. C'est plus qu'un vol parce que l'on vérifie leurs bases et la manière dont elles s'occupent de leurs aéronefs. On vérifie pas mal de points.

Q. Si je comprends bien, les vérifications en vol effectuées par les inspecteurs de Transports Canada présentent beaucoup d'avantages?

R. C'est sans doute la meilleure façon de vérifier la conformité.
(Transcription, vol. 131, p. 161-62)

M. Newton a déclaré que, au sein de la Direction de la réglementation aérienne, pendant tout le temps qu'il en était le directeur général, il y a eu des opinions différentes sur les mérites des inspections en vol et des vérifications. Il a ajouté qu'il n'y a jamais eu unanimité ou solidarité parmi les inspecteurs à propos de l'importance de la surveillance en vol. M. Newton était en désaccord avec les inspecteurs qui considéraient les inspections en vol comme de véritables examens en profondeur et comme une méthode excellente pour évaluer l'ensemble de l'exploitation d'une compagnie :

R. ... Je parle d'un inspecteur qui embarque dans un aéronef, s'assoie sur un strapontin pendant deux trajets en vol, ne fait qu'observer la coordination de l'équipage, et termine le vol sans remplir de fiches d'évaluation négative.

(Transcription, vol. 161, p. 106)

M. Newton préférerait que les transporteurs aériens soient soumis à des vérifications en règle plutôt qu'à des inspections en vol.

R. ... Je préfère les vérifications.

Q. Qui portent sur le système?

R. Qui portent sur le système. Cependant, les vérifications impliquent de la paperasse, des rapports, de la controverse, toute une démarche.

Quant aux inspections en vol, vous embarquez dans un aéronef, vous débarquez après deux trajets, et vous avez très peu de paperasse à remplir.

(Transcription, vol. 161, p. 108)

Si la perception de M. Newton est exacte, il serait donc difficile de ne pas être de son avis. Il y aurait peu d'avantages à faire une inspection en vol de cette manière. Cependant, la manière dont M. Newton pense que ces inspections sont effectuées ne correspond pas du tout à celle qui est décrite dans le Manuel de l'inspecteur des transporteurs aériens commerciaux. En outre, l'opinion de M. Newton est tout à fait contraire à celles des spécialistes techniques de sa direction. Après avoir entendu tous les témoignages, et sans rejeter d'aucune manière la valeur des vérifications, je suis convaincu qu'une inspection en vol bien exécutée offre la meilleure occasion de vérifier tous les éléments du système d'exploitation d'un transporteur, en situation de tous les jours. M.

Brayman a qualifié ces inspections de «mini-vérifications». Si elles sont effectuées convenablement, il est certain qu'il n'existe pas de meilleures façons de surveiller l'exploitation des vols.

La préférence de M. Newton pour la précision fournie par les inspections et l'examen des systèmes d'exploitation lors des vérifications est compréhensible. Ces dernières nécessitent toutefois beaucoup de ressources et ne constituent peut-être pas la méthode la plus rentable pour mesurer le niveau de sécurité, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles. Dans le cas d'Air Ontario, les vérifications effectuées par Transports Canada n'ont certainement pas fourni de meilleurs moyens de mesurer le niveau de sécurité dans les limites des ressources disponibles. Il semble que la valeur des vérifications est appréciée davantage par la haute direction de Transports Canada car elle peut se servir des résultats pour démontrer le travail qui a été accompli. Un tel point de vue est compréhensible dans un contexte où des pressions constantes sont exercées pour faire preuve d'une plus grande productivité malgré la diminution des ressources.

Charge de travail

M. Donald Sinclair, directeur de l'exploitation des transporteurs aériens de la région de l'Ontario, a expliqué en détail les graves répercussions de la pénurie d'inspecteurs qualifiés dans son secteur de responsabilité :

- Q. Compte tenu de l'expérience que vous avez acquise en 87, 88 et 89, croyez-vous que la Direction générale de la réglementation aérienne pourrait garantir un niveau de sécurité convenable avec les effectifs existants?
- R. Pas avec les effectifs que nous avons dans la région de l'Ontario.
(Transcription, vol. 142, p. 100)

M. Martin Brayman, surveillant de l'inspection des transporteurs aériens exploitant des gros avions pendant la période de transition d'Air Ontario, s'est référé à plusieurs reprises pendant son témoignage à l'inquiétude avec laquelle il considérait l'augmentation de la charge de travail et la pénurie de personnel. Il a expliqué que la demande d'inspecteurs augmentait constamment et que le manque d'inspecteurs expérimentés et qualifiés rendait très difficile la surveillance de l'industrie. Selon lui, pendant la période d'expansion de 1987-88, aucun «inspecteur ne pouvait assumer toutes les fonctions dont il était responsable» (transcription, vol. 131, p. 105) et que «les téléphones ne déroutaient pas du matin au soir» (transcription, vol. 131, p. 20)

M. Ronald Armstrong, directeur de la réglementation aérienne de la région de l'Ontario, a décrit clairement les antécédents et l'«explosion

d'activités» qui avaient une incidence sur la charge de travail pendant cette période d'expansion :

Q. ... Vous reconnaissez donc que l'aviation s'est développée grandement en 88 et 89?

R. Selon moi, avant. Les années 88 et 89 marquaient la fin de cette période. Les poussées expansionnistes auraient été maximales entre 86 et le milieu de 88 ou le début de 89.

Q. Et d'après vous, que ce passait-il dans les régions pendant ce temps?

R. Rien de moins qu'une explosion d'activités. La *Loi nationale sur les transports* venait d'être modifiée donc le filtre que la Commission canadienne des transports donnait au ministère venait d'être enlevé.

Auparavant, il fallait justifier les besoins du public et la nécessité du service, puis les défendre. Ensuite, le transporteur admis nous demandait un certificat d'exploitation.

Ce filtre avait été enlevé, et quiconque désirait lancer un service de transport aérien et avait les fonds nécessaires pouvait faire une demande.

Alors ... c'est ce qui s'est passé. Des compagnies d'affrètement sont arrivées sur le marché, puis elles ont disparu. Certaines ont même tenté de démarrer, Regent par exemple, et même après de nombreux efforts, elles n'ont jamais réussi et n'ont jamais reçu leur certificat d'exploitation.

Il y a donc eu beaucoup d'activité pour la certification. Des compagnies nouvelles étaient formées, les compagnies existantes changeaient leur matériel, et les transporteurs régionaux se retrouvaient en général avec des pilotes moins expérimentés car ... nombre d'entre eux étaient promus à des postes hiérarchiques. Le passage des plus anciens aux régions a probablement touché le plus durement l'industrie de la formation en vol.

Ce roulement se produisait en même temps que les inspecteurs les plus expérimentés dans les régions s'en allaient. Puis il y avait des changements dans la direction, de nouvelles structures des routes.

Q. Et des fusions?

R. Des fusions, des échecs.

Q. En quoi cela a-t-il modifié la charge de travail dans votre région?

R. La charge de travail est devenue énorme. Le nombre de PPC a augmenté radicalement. La direction des transporteurs aériens a effectué 782 PPC en 84-85 jusqu'à 1 921 en 89-90. Le nombre de PPC a presque triplé.

Le nombre d'inspections en vol a doublé pendant cette période (84-85 à 90). En général, le nombre total de compagnies est demeuré stable puisqu'une disparaissait à mesure qu'une autre arrivait sur le marché. Ce n'était pas véritablement le nombre de transporteurs aériens qui nous dérangeait, mais la

charge de travail nécessaire pour aider certains à se mettre sur pied et pour mettre fin à d'autres.

Trente à quarante compagnies voyaient le jour chaque année, mais trente à quarante, ou presque, fermaient leurs portes.

Q. Et si je comprends bien, beaucoup de ces activités se passaient dans votre région?

R. Oui.

(Transcription, vol. 124, p. 115-117)

M. Ian Umbach, surveillant des opérations des transporteurs aériens exploitant des gros avions, a décrit la charge de travail, et particulièrement la similarité des conséquences au Canada depuis le début de la réforme de la réglementation économique avec celles des États-Unis pendant la déréglementation.

Q. Y a-t-il eu des circonstances similaires au Canada?

R. Oh oui!

Q. Pouvez-vous préciser? Que s'est-il passé?

R. Notre charge de travail a augmenté tellement que nous avons de la difficulté à la gérer. Nous devons pratiquement conduire par la main chaque transporteur dans le monde du transport par avion à réaction, depuis la haute direction jusqu'aux équipages de conduite.

Dans plusieurs cas, nous, et moi y compris, avons travaillé pendant trente jours de suite, sans un seul jour de repos.

(Transcription, vol. 138, p. 29)

Et un peu plus loin :

Q. Pouvez-vous nous décrire votre expérience au Canada à la suite de la réforme de la réglementation économique et de l'expansion rapide de l'industrie du transport aérien?

R. Nous avons vécu une période extrêmement difficile. Comme je l'ai déjà mentionné, des périodes de travail de trente jours sans un seul jour de repos n'étaient pas rares.

Certains de nos inspecteurs acceptaient des postes chez les nouveaux transporteurs, d'ordinaire nos inspecteurs les plus expérimentés et les plus productifs. Le recrutement était extrêmement difficile.

L'atmosphère de travail était celle d'une crise constante, de pressions croissantes et de demandes incessantes et aiguës de l'industrie pour nos services, des régions et à l'interne.

Q. ... que voulez-vous dire par «incessantes et aiguës»?

R. Le téléphone ne dérougissait pas. Les transporteurs avaient besoin immédiatement d'approbations pour un programme de formation. Parfois, nous n'avions pratiquement aucun préavis pour les PPC. Le calendrier des activités changeait. De nouveaux

transporteurs venant de nulle part voulaient tout à coup se lancer en affaires.

Les régions avaient exactement les mêmes problèmes que les nôtres et nous demandaient de les aider. Nous avons un grand nombre de manuels d'exploitation à approuver, ainsi qu'un grand nombre de listes d'équipement minimal (MEL)

Aux yeux des transporteurs, chaque approbation était naturellement une priorité. Pour la région, c'était une priorité. Et nous avons des priorités encore plus prioritaires et... Je peux vous affirmer que cette période a sans doute été la pire de ma carrière. Je ne veux plus jamais passer par là.

(Transcription, vol. 138, p. 41-42)

L'exemple qui décrit sans doute le mieux le niveau de frustration des inspecteurs en raison de leur incapacité à répondre à la demande a été exprimé dans la note de service de M. Neale MacGregor, chef intérimaire de l'exploitation des transporteurs aériens, adressée au directeur des normes en vol de la Direction générale de la réglementation aérienne le 20 janvier 1989 :

Avant la réforme de la réglementation économique, il y avait 30 inspecteurs de transporteurs aériens dans ma section et il avait été établi que 11 autres étaient nécessaires pour répondre à la demande supplémentaire qui résulterait de l'accroissement des besoins en certification. Depuis la réforme, la charge de travail a augmenté de 400 p. 100, la section a perdu cinq années-personnes, et elle a présentement trois postes vacants. Parmi nos 22 inspecteurs, trois sont nouveaux et ne seront pas autonomes avant leur période de formation de deux ans. Il nous reste donc 19 inspecteurs, y compris les surveillants. Nous en avions 30 au départ, et il nous en fallait 41.

Par conséquent, nous avons pratiquement cessé de contrôler et de surveiller l'industrie pour nous concentrer exclusivement sur les qualifications initiales sur type, les promotions à commandants de bord, la surveillance des pilotes inspecteurs de compagnies, et la certification des nouveaux transporteurs.

Les pressions exercées sur les inspecteurs de transporteurs aériens sont illustrées par les heures supplémentaires qu'ils ont accumulées et par des périodes de travail continues de trente jours sans un seul jour de repos. Ce rythme ne peut continuer. Par exemple, le budget de temps supplémentaire de la section pour l'exercice financier 88-89 était de 85 000 \$. En décembre 1988, elle a reçu l'autorisation de dépenser 100 000 \$ de plus en heures supplémentaires pour le reste de l'année financière. Le nombre de ces heures correspond à huit années-personnes, et le problème va empirer à mesure que le surmenage chronique se fera sentir chez les inspecteurs. Un inspecteur régional est présentement en congé de maladie prolongé (3 mois) pour récupérer d'un excès de travail, et

un autre inspecteur à l'administration centrale est également en congé de maladie à cause du stress.

(Pièce 1106, p. 1-2)

Pour résumer la situation, M. MacGregor précise ce qui suit dans sa note de service :

Comme on peut le constater, la Direction de l'inspection des transporteurs aériens ne peut même plus satisfaire les besoins minimaux nécessaires pour assurer la sécurité. En fait, elle ne peut plus garantir au ministre que la sécurité dans les services aériens commerciaux au Canada n'est pas compromise.

(Pièce 1106, p. 5)

Sept semaines avant l'écrasement de Dryden, M. MacGregor a lancé l'avertissement dans sa note de service comme quoi la situation était devenue telle que «tous les inspecteurs de transporteurs aériens et un nombre grandissant de pilotes étaient convaincus qu'un accident majeur était inévitable dans ce pays». Il a demandé que des ressources soient trouvées d'urgence pour corriger une situation qui se détériorait rapidement :

Il faudrait également souligner que l'Inspection des transporteurs aériens se trouve dans une situation similaire à la crise ATS qui fait les manchettes à l'aéroport international L.B. Pearson. La situation est telle que tous les inspecteurs et un nombre croissant de pilotes sont convaincus qu'un accident majeur est inévitable dans ce pays. Les tendances vers cette éventualité sont absolument irréversibles, mais l'ajout urgent de ressources additionnelles à l'Inspection des transporteurs aériens serait au moins la première mesure à prendre pour corriger une situation qui se détériore rapidement.

Nous estimons que tout plan visant à poursuivre le programme de vérification à l'échelle nationale devrait tenir compte de ce qui précède.

(Pièce 1106, p. 5)

La réaction à la note de service de M. MacGregor au sein de Transports Canada, particulièrement aux niveaux de la haute direction, a nul doute été stimulée par une fuite de la note vers les médias. La correspondance interne ultérieure avait tendance à mettre en doute les préoccupations de M. MacGregor parce qu'elles étaient provocatrices. À cet égard, je dois affirmer que j'ai entendu des témoignages sur la mise en service accélérée d'aéronefs, la formation bâclée à cause d'un accès inadéquat aux simulateurs de vol, la pénurie de pièces de rechange, les manuels de vol inadéquats, les services modifiés et le personnel inexpérimenté. Considérés à la lumière d'un organisme de réglementation qui a admis

son incapacité à démontrer à la haute direction que les transporteurs étaient exploités selon les normes de sécurité établies par la réglementation, ces facteurs me portent à croire que les actions de M. MacGregor étaient justifiées. Même, je le félicite pour son courage.

Personnel de soutien

Un certain nombre de fonctionnaires de Transports Canada se sont plaints dans leurs témoignages du fait que la haute direction du ministère semblait ne pas comprendre l'importance de fournir un personnel de soutien convenable. Par conséquent, en cas de réduction ou de gel des effectifs, les postes de soutien sont souvent les premiers à disparaître. Les témoins ont décrit des situations dans lesquelles les effectifs de soutien étaient insuffisants, ce qui forçait les inspecteurs à faire du travail de bureau et à négliger leurs fonctions de réglementation et d'inspection.

M. Donald Sinclair a expliqué cette situation en détail pendant son témoignage. Il a souligné que, surtout pendant les gels d'effectifs, il ne lui restait qu'un seul commis pour 28 personnes environ (transcription, vol. 142, p. 105). Dans ces circonstances, quand on avait l'autorisation d'embaucher du personnel temporaire, l'ignorance des méthodes administratives de ce dernier compliquait davantage la situation. Son bureau était responsable des tâches obligatoires de certification, de l'approbation des listes d'équipement minimal, des manuels d'exploitation en vol et des recommandations pour les pilotes examinateurs, en plus des tâches d'inspection et de surveillance que la direction était censée assumer.

Cette situation a été abordée dans plusieurs documents provenant de la région de l'Ontario (pièces 1142, 1143 et 1144). Ces documents ont été envoyés au sous-ministre adjoint à l'aviation en juin 1986. L'un d'eux, une note de service du directeur régional de la réglementation aérienne, a qualifié la situation d'«absolument intolérable», et il a ajouté ce qui suit :

Ces problèmes ne se limitent pas à la pénurie de personnel, mais aussi aux charges de travail supplémentaires imposées par le gel : compilation des formulaires; préparation d'énoncés de justification; tentatives d'interpréter les circulaires, les lettres, les messages, les appels téléphoniques et les discussions sur la mise en place des restrictions; suivis des mesures de dotation, annulations de ces mesures, reprises de ces mesures; tentative de remédier aux importantes lacunes de personnel de soutien par l'embauche de personnes temporaires non formées; gaspillage des efforts d'excellents membres du personnel de soutien pour former les personnes temporaires; et abandon des tâches de gestion et d'exploitation des

directeurs et superviseurs pour régler la crise attribuable aux problèmes liés au gel des effectifs.

(Pièce 1143)

D'après les témoignages que j'ai entendus, j'estime que les tâches administratives effectuées par les inspecteurs les empêchaient d'assumer leurs responsabilités de surveillance. Je considère cette situation comme critique au moment où l'activité de l'industrie aéronautique était en pleine croissance.

Problèmes de dotation, région de l'Ontario : secteur de Toronto

La région de l'Ontario a été plus directement touchée par la réforme de la réglementation que les autres régions. Toronto était le centre d'activité associé à l'expansion de l'industrie, et l'endroit où de nombreuses nouvelles compagnies se lançaient dans le transport aérien. Cette situation a donné lieu à des demandes excessives sur les directions régionales de la navigabilité et des transporteurs aériens. Le personnel était surchargé de travail et stressé, et sa rémunération ne correspondait nullement aux coûts de subsistance exorbitants de la région et n'était pas du tout comparable à celle de l'industrie privée. L'industrie avait besoin des qualifications et de l'expérience des inspecteurs et orientait ses programmes de recrutement de façon à les attirer. M. Ole Nielsen, surintendant de l'inspection de la navigabilité des transporteurs aériens, a témoigné que deux de ses plus anciens inspecteurs ont été suffisamment intéressés pour accepter des postes dont l'échelle de rémunération commençait à une fois et demie ou au double de la rémunération des plus anciens inspecteurs techniques en navigabilité aérienne. Des situations similaires se sont présentées dans le cas des pilotes et des inspecteurs de transporteurs aériens.

Cette demande croissante a nui aux programmes de recrutement des bureaux de Toronto en particulier. Dans son témoignage, M. Armstrong a fait part de la difficulté à attirer des pilotes qualifiés vers des postes d'inspecteurs dans l'aviation civile, principalement à cause du coût de la vie élevé dans la région de Toronto. M. Sinclair a fait des déclarations similaires à propos des inspecteurs de l'aviation civile, et M. Nielsen a confirmé qu'il en était de même pour les inspecteurs techniques en navigabilité. Par exemple, il était pratiquement impossible d'attirer des candidats aux postes d'inspecteurs de gros avions disponibles au bureau de la région sept de Toronto. Normalement, ces postes étaient très convoités parce que, pour les inspecteurs, ils signifiaient une promotion vers les avions hautes performances de la classe des B747, L1011 ou B767.

Les taux de rémunération des fonctionnaires sont établis d'après un système de classification, sans égard au lieu de travail. Ainsi, un

inspecteur ou un commis à Toronto reçoit la même rémunération qu'une personne qui occupe le même poste à Moncton ou à Winnipeg. Dans de telles circonstances, le recrutement pour des postes à Toronto ne pouvait pas concurrencer les taux de rémunération élevés du secteur privé rendus nécessaires par l'augmentation fulgurante du coût de la vie.

Constatations

- Si l'on se base sur l'information devant cette Commission, la Direction générale de la réglementation aérienne était mal préparée à assumer ses fonctions vers la fin des années 1980.
- Des avertissements ont été donnés au début des années 1980 et à plusieurs reprises par la suite, mais en vain semble-t-il. Les prévisions à propos des lacunes des mécanismes de vérification du niveau de sécurité reposaient sur des bases solides et ont été progressivement confirmées. Cependant, la haute direction de Transports Canada n'a jamais réagi comme il aurait fallu et n'a pas élaboré d'urgence des plans ou des mesures pour relever le défi inévitable.
- On savait qu'une augmentation importante des effectifs était nécessaire pour répondre à la demande, or, ces augmentations n'ont jamais été autorisées, et encore moins obtenues.
- Une politique de formation et des programmes connexes inappropriés n'ont pas permis de vérifier les compétences des inspecteurs et ont mis les nouveaux inspecteurs dans des postes de responsabilités pour lesquels ils n'étaient pas qualifiés.
- Les charges de travail prévues pour les inspecteurs de la direction générale étaient alarmantes. Or, rien n'a pratiquement été fait pour atténuer la crise en délégrant davantage les tâches, en faisant appel à des entrepreneurs privés, en supprimant les services non critiques ou en mettant sur pied des programmes innovateurs pour réduire les besoins en ressources. À cause de cette absence de planification, de préparation et de directives de la part de la direction, les gestionnaires et le personnel subalternes se sont retrouvés dans la situation intolérable de ne pas pouvoir assumer convenablement toutes leurs fonctions.
- Si la Direction générale de la réglementation aérienne de Transports Canada avait été en mesure d'assumer efficacement toutes ses

responsabilités en temps opportun, certains facteurs ayant contribué à l'accident de Dryden n'auraient peut-être pas existés.

RECOMMANDATIONS

Il est recommandé :

- RCM 110 Que la Direction générale de la réglementation aérienne consacre des ressources nécessaires à la surveillance et au contrôle de l'industrie des transporteurs aériens, surtout aux inspections en vol et aux vérifications intermittentes et sans préavis.
- RCM 111 Que Transports Canada établisse une politique qui montre que la surveillance des transporteurs aériens existants est une tâche non discrétionnaire.
- RCM 112 Que Transports Canada établisse une politique de contingentement pour répondre aux demandes inhabituelles de ressources sans trop dégarnir les effectifs affectés aux fonctions d'inspection et de surveillance.
- RCM 113 Que Transports Canada continue de déléguer davantage de pouvoirs à l'industrie, conformément aux recommandations découlant des études menées sur ce sujet en 1990 par la Direction des services de conseillers en gestion de Transports Canada. Si davantage de pouvoirs peuvent être délégués à l'industrie sans compromettre la sécurité, que cette délégation soit autorisée pour que les inspecteurs de Transports Canada soient utilisés plus efficacement.
- RCM 114 Que Transports Canada établisse une politique pour que le personnel de soutien nécessaire soit obtenu afin que les inspecteurs ne soient pas obligés de négliger leurs tâches de surveillance de la sécurité pour effectuer des tâches qui conviennent mieux au personnel de soutien.
- RCM 115 Que Transports Canada établisse une politique de formation des inspecteurs des transporteurs aériens qui sera mise en

place dès que possible, et que cette politique précise les points suivants :

- a) les compétences obligatoires pour chaque poste d'inspecteur dans les Directions générales de la navigabilité et des normes en vol de Transports Canada;
- b) les cours de formation obligatoires que doivent réussir les inspecteurs avant qu'on leur délègue des pouvoirs et avant la fin de leurs périodes de probation;
- c) la réussite au programme de formation devrait être obligatoire avant que les inspecteurs des transporteurs aériens ne reçoivent leur attestation de délégation de pouvoirs;
- d) l'établissement d'un programme de mise à jour périodique pour chaque discipline liée à l'inspection de façon à s'assurer que la compétence est maintenue en tout temps.

RCM 116 Que Transports Canada améliore ses programmes de dotation et de recrutement pour que la plus haute priorité soit accordée à combler les postes liés à la réglementation aérienne. Un plan de détermination rapide de tels besoins en dotation devrait être mis sur pied dans les plus brefs délais.

RCM 117 Que Transports Canada, en consultation avec les transporteurs aériens, prenne des dispositions pour satisfaire aux exigences de la surveillance et des inspection de sécurité des cabines effectuées en vol sans préavis lors de vols nolisés.