

---

## 42 LA QUESTION DE LA CONFIDENTIALITÉ DES RAPPORTS DE PILOTE PORTANT SUR LES INCIDENTS ET LES FAITS AÉRONAUTIQUES

---

La question de savoir si les déclarations et les rapports transmis par des pilotes à propos d'incidents ou de faits aéronautiques sont des documents protégés en raison de leur caractère confidentiel, et deviennent donc des preuves irrecevables, a été soulevée au cours des audiences de la Commission. L'avocat d'Air Ontario et celui de l'Association canadienne des pilotes de lignes aériennes (ACPLA) ont demandé que l'on reconnaisse le caractère confidentiel des documents suivants pour s'opposer à leur production :

- les questionnaires et les notes contemporaines remplis par le commandant Ronald Stewart, responsable de la sécurité des vols chez Air Ontario, relatifs à ses conversations téléphoniques avec cinq pilotes de F-28 d'Air Ontario au sujet de l'exploitation des F-28 et effectuées après l'accident de Dryden survenu le 10 mars 1989;
- tous les rapports d'incident concernant le F-28 d'Air Ontario C-FONF et son «sister-aircraft» C-FONG;
- les rapports d'incident et de fait aéronautique remplis par le commandant George Morwood et par le copilote Keith Mills pendant qu'ils étaient des employés d'Air Ontario Inc. ou des compagnies remplacées par cette dernière.

L'avocat d'Air Ontario et celui de l'ACPLA ont prétendu que les pilotes des compagnies aériennes remplissent des rapports d'incident en croyant qu'il s'agit de documents confidentiels. Ils ont laissé entendre que si une telle confidentialité n'était pas respectée, les pilotes seraient moins enclins à donner aux responsables des compagnies aériennes des renseignements sur les incidents et sur les circonstances entourant ceux-ci. Ils ont prétendu que le processus de rédaction des rapports d'incident risquait d'en souffrir et que, en fin de compte, la divulgation des

rapports d'incident et des questionnaires nuirait à l'avancement de la sécurité aérienne plutôt que de le favoriser.

De plus, l'avocat de l'ACPLA a prétendu que si l'identité des pilotes faisant des rapports d'incident était dévoilée, cette source de renseignements se tarirait. À l'opposé, les avocats du coroner en chef de la province de l'Ontario, des passagers survivants ainsi que des familles des victimes, du *Toronto Star* et de la Presse canadienne, lesquels avaient tous reçu le statut de participant relativement à cette question, ont plaidé en faveur de la divulgation des documents en cause et de l'identité de leurs auteurs. Ils ont soutenu que leur divulgation allait dans l'intérêt public et que l'importance des renseignements ainsi révélés dépassait de beaucoup l'impact négatif que pourrait avoir leur divulgation sur la sincérité et la bonne volonté des pilotes quant à la production de futurs rapports. Bien que favorable à la divulgation des documents en cause, l'avocat du gouvernement du Canada s'est dit d'avis que l'identité des pilotes devrait rester confidentielle.

La question a finalement été réglée à la satisfaction des avocats de toutes les parties. Le commandant Stewart et les pilotes ont renoncé à tout recours au caractère confidentiel et ont consenti à produire les documents en cause. Ils ont également accepté de témoigner volontairement devant la Commission.

Malgré ce résultat, je pense qu'il serait opportun d'élaborer sur le sujet à cause du grand intérêt manifesté par le milieu aéronautique à cette question de la confidentialité accordée aux pilotes. Je voudrais expliquer pourquoi la Commission était intéressée à obtenir cette preuve, et j'espère clarifier dans la mesure du possible le système de rapports d'incident confidentiels transmis par les pilotes.

## Antécédents

Le commandant Ronald Stewart était responsable de la sécurité des vols d'Air Ontario Inc. au moment de l'accident du vol 1363 et dans les mois qui ont suivi. Au cours de l'enquête interne qu'il a menée après l'accident, il a interrogé par téléphone cinq pilotes de F-28 d'Air Ontario pour en savoir plus long sur différents points liés à l'exploitation des F-28 d'Air Ontario. Pendant chaque entrevue, le commandant Stewart a rempli un questionnaire qu'il avait préparé et a pris des notes sur les réponses des pilotes. Il a précisé aux pilotes qu'il s'agissait d'entrevues confidentielles.

Le commandant Stewart a été lui-même interrogé par les enquêteurs de la Commission dans le cadre de l'enquête consécutive à l'accident du 10 mars 1989. Il a informé les enquêteurs de la Commission de la nature des réponses que lui avaient faites les cinq pilotes, mais sans révéler

leurs noms. Suivant les conseils de l'avocat d'Air Ontario, le commandant Stewart a refusé de communiquer les notes contemporaines des entrevues des cinq pilotes, les questionnaires remplis ainsi que les noms des pilotes.

Par la suite, il y a eu échange de correspondance entre l'avocat de la Commission et l'avocat d'Air Ontario car la Commission souhaitait obtenir les questionnaires remplis, les notes contemporaines, les noms des cinq pilotes ainsi que les rapports et les autres documents préparés ou reçus par Air Ontario et reliés aux incidents concernant les F-28. L'avocat d'Air Ontario, soutenu par celui de l'ACPLA, a refusé de produire les pièces demandées, affirmant qu'une telle mesure «nuirait au processus de rédaction de rapports d'incident en général et aurait un effet néfaste sur le programme de sécurité des vols» (Pièce 576, annexe 3).

Malgré les nombreuses discussions entre l'avocat de la Commission et ceux d'Air Ontario et de l'ACPLA quant à savoir si tous les renseignements et tous les documents reliés à l'accident du vol 1363 devaient être produits à l'enquête, l'avocat d'Air Ontario, appuyé par celui de l'ACPLA, a persisté dans son refus. Quand il est devenu évident que les avocats n'arriveraient pas à trouver un terrain d'entente, j'ai signifié le 22 février 1990 une assignation à produire au commandant Stewart de façon à l'obliger à se présenter devant la Commission et à produire les documents en question.

Le 23 avril 1990, durant les audiences de la Commission pendant lesquelles le commandant Stewart était entendu comme témoin, les avocats représentant Air Ontario et l'ACPLA ont demandé à se prévaloir du droit à la confidentialité. Leur requête visait la demande de présentation en preuve des questionnaires remplis par le commandant Stewart faite par l'avocat de la Commission. De plus, ils s'objectaient à l'identification des cinq pilotes et à leur éventuelle convocation à la barre des témoins ainsi qu'à la présentation en preuve tant des rapports d'incident portant sur les F-28 que des rapports d'incident concernant précisément le commandant George Morwood et le copilote Keith Mills. Ils proposaient plutôt que je reçoive les documents dans une enveloppe cachetée et que j'en prenne connaissance à huis clos, sans que le contenu des documents et l'identité des pilotes ne soient dévoilés publiquement. J'ai estimé sommairement qu'il s'agissait là d'une proposition inacceptable, surtout dans le cadre d'une enquête publique.

Les avocats du coroner en chef de la province de l'Ontario, des familles des victimes et des survivants, du *Toronto Star* et de la Presse canadienne, lesquels avaient reçu le statut de participant relativement à cette question, ont appuyé sans réserve la proposition de l'avocat de la Commission visant à la présentation de cette preuve. Le règlement de cette question a été remis au 22 mai 1990 de façon à permettre aux

avocats de préparer des plaidoiries écrites pour étayer leurs points de vue respectifs.

En fin de compte, les avocats de toutes les parties intéressées ont présenté des plaidoiries écrites détaillées. Les audiences relatives à la confidentialité accordée aux pilotes ont repris le 22 mai 1990. L'avocat de la Commission a proposé de débiter en invitant le commandant Stewart et les cinq pilotes à venir expliquer les circonstances entourant les déclarations faites par les pilotes.

À ce moment-là, les avocats d'Air Ontario et de l'ACPLA ont indiqué tous les deux qu'ils ne s'objectaient pas à ce que le commandant Stewart soit appelé à témoigner ou à divulguer la nature des renseignements obtenus auprès des cinq pilotes. Toutefois, ils se sont opposés farouchement à ce qu'il soit tenu de dévoiler l'identité des pilotes et ils sont demeurés totalement opposés à ce que ceux-ci soient appelés à témoigner.

Après avoir entendu les longs plaidoyers des avocats, j'en ai conclu qu'un processus en deux volets serait nécessaire pour trancher la question. Le premier volet consistait à déterminer les circonstances sur lesquelles se fondait la demande de droit à la confidentialité. Bien sûr, si le commandant Stewart n'avait jamais fait d'offre pouvant être interprétée comme une promesse de confidentialité, il serait inutile d'aller plus loin. Si, toutefois, la preuve permettait de découvrir qu'une promesse de confidentialité avait été faite aux cinq pilotes, alors il faudrait passer au second volet afin de déterminer si la loi considérait véritablement que les déclarations faites par les pilotes au commandant Stewart étaient protégées.

Selon moi, la meilleure preuve possible permettant d'établir qu'une déclaration a été faite de façon confidentielle est celle apportée par la personne même qui a fait la déclaration. Les avocats d'Air Ontario et de l'ACPLA ont insisté pour que seul le commandant Stewart soit entendu sur cette question et pour que les cinq pilotes ne soient ni identifiés ni appelés à témoigner à cette étape de l'enquête. Cette façon de faire revenait à n'entendre que la moitié de l'histoire et était absolument inacceptable dans le cadre d'une enquête publique.

De plus, l'avocat du coroner provincial de l'Ontario a demandé une ordonnance visant à exclure les témoins pendant la déposition du commandant Stewart. En s'opposant à cette demande, les avocats d'Air Ontario et de l'ACPLA ont prétendu que les cinq pilotes se trouvaient dans une position analogue à celle d'un accusé dans une affaire criminelle ou à celle d'une partie dans une action au civil et qu'ils ne devaient donc pas être exclus. Compte tenu de l'ensemble des arguments présentés, j'ai pris les décisions suivantes :

## Décisions prises par le commissaire le 22 mai 1990

Il me semble qu'il n'y a pas de véritable analogie entre la position des pilotes et celle d'un accusé dans une affaire criminelle ou d'une partie dans une action au civil. Je ne pense pas que je puisse en arriver à la conclusion que vous suggérez, M<sup>e</sup> Keenan, quant à la situation des pilotes.

Dans la présente affaire, il n'est pas contesté que cinq pilotes de F-28 d'Air Ontario ont donné certains renseignements à leur responsable de la sécurité, savoir le commandant Stewart, après l'accident du 10 mars à Dryden et que le commandant Stewart a consigné ces renseignements.

L'avocat de la Commission propose d'entendre le commandant Stewart et les cinq pilotes afin d'établir les circonstances dans lesquelles les renseignements ont été communiqués au commandant Stewart par les pilotes, et il prétend que lesdites circonstances sont pertinentes à la question plus large du privilège basé sur la confidentialité invoqué au nom des pilotes en rapport avec lesdits renseignements.

Il s'agit d'une question à deux volets. Le premier intéresse les circonstances qui peuvent aboutir à une demande de reconnaissance du droit à la confidentialité. Le second porte sur la question de savoir si oui ou non une demande de reconnaissance du droit à la confidentialité peut être acceptée. Pour le moment, seul le premier volet nous préoccupe.

L'avocat d'Air Ontario et celui de l'Association canadienne des pilotes de lignes aériennes représentant les cinq pilotes prétendent que les pilotes ayant fait des déclarations au commandant Stewart ne devraient pas être appelés à témoigner à cette étape, pas plus que leur identité ne devrait être rendue publique avant que la question plus générale de la protection elle-même n'ait fait l'objet d'une décision. On me suggère de n'entendre que le témoignage du commandant Stewart sur ce point. Toutefois, n'entendre que le témoignage du commandant Stewart revient à n'entendre qu'une version des faits.

La question n'est pas tant de savoir s'il y a eu promesse de confidentialité mais plutôt de savoir si les renseignements communiqués au commandant Stewart par les pilotes en question ne l'auraient pas été en l'absence d'une promesse de confidentialité.

Dans ce domaine, la jurisprudence montre qu'un tribunal confronté à une demande de reconnaissance du droit à la confidentialité doit entendre des témoignages quant aux circonstances donnant lieu à une telle demande. Dans la présente affaire, je ne conçois pas de témoignage plus pertinent à ce sujet que celui des cinq personnes au nom desquelles on a fait valoir une demande de reconnaissance du droit à la confidentialité.

Ce sont les circonstances dans lesquelles les déclarations en question ont été faites qui se trouvent véritablement au centre du problème. Seuls les pilotes eux-mêmes peuvent témoigner à ce sujet. Les déclarations faites par les avocats au nom des pilotes et exposant leur point de vue ne constituent pas un témoignage.

En résumé, pour me prononcer en toute connaissance de cause sur cette question essentielle, je pense qu'il me faut entendre ceux qui demandent à se prévaloir de ce droit à la confidentialité et que leur témoignage doit être soumis à la procédure du contre-interrogatoire.

À cette étape, il ne sera fait aucune référence au véritable contenu des déclarations faites par chacun des pilotes. Il est déjà connu publiquement que certaines déclarations ont été faites.

Selon moi, on ne peut pas raisonnablement affirmer que ces pilotes ou le milieu des pilotes en général subiront un préjudice plus important en raison seulement du témoignage des cinq pilotes quant aux circonstances dans lesquelles ils ont fait leurs déclarations au commandant Stewart.

J'en arrive donc à la conclusion que, compte tenu de toutes les circonstances entourant cette affaire, il est opportun que le commandant Stewart et les cinq pilotes soient appelés à témoigner à cette étape des procédures visant à déterminer en fin de compte le bien-fondé de la demande de confidentialité.

L'avocat du coroner provincial de l'Ontario a demandé que les témoins soient exclus durant cette phase de l'enquête. Il s'agit d'une façon de faire courante devant tous les tribunaux.

Compte tenu de la nature délicate de cette question, je pense qu'il est dans l'intérêt de tous, y compris dans celui des pilotes eux-mêmes, qu'une ordonnance d'exclusion soit prononcée.

En conséquence, je prends les décisions suivantes :

Premièrement, tout témoin appelé à comparaître à cette étape de l'enquête doit être exclu de la salle d'audience pendant la déposition des autres témoins.

Deuxièmement, les témoins n'ayant pas encore été appelés sont avisés par les présentes de ne pas regarder, pendant le déroulement des audiences, l'écran de télévision installé dans les locaux occupés par la Commission.

Troisièmement, les témoins qui vont être appelés ne doivent discuter avec aucune autre personne de leur témoignage ou de celui de tout autre témoin, si ce n'est avec les avocats de ces personnes.

Les témoins n'ayant pas encore été appelés sont avisés de ne pas lire les transcriptions des dépositions faites par les témoins qui ont été appelés avant eux durant cette phase de l'enquête.

(Transcription, vol. 74, p. 72-76)

Un peu plus tard au cours de cette même journée du 22 mai 1990, on m'a fait savoir que tous les avocats en étaient arrivés à un accord sur la question du droit à la confidentialité, ce qui m'a évité d'avoir à

prolonger la durée des audiences. La position arrêtée par les avocats était essentiellement la suivante :

- Les cinq questionnaires remplis par le commandant Stewart au cours de ses entrevues téléphoniques avec les pilotes de F-28 seront produits devant la Commission.
- Les notes contemporaines des entrevues faites par le commandant Stewart avec les pilotes de F-28 seront produites devant la Commission.
- Tous les rapports d'incident et de fait aéronautique relatifs aux F-28 seront produits devant la Commission.
- Tous les rapports d'incident et de fait aéronautique en possession d'Air Ontario, ou provenant d'autres sources, concernant le commandant Morwood et le copilote Mills seront produits devant la Commission.
- Les noms des cinq pilotes seront communiqués à la Commission, et les pilotes viendront témoigner devant moi, renonçant ainsi à tout privilège pouvant se rattacher aux questionnaires remplis par le commandant Stewart. Les pilotes en question sont les suivants : Christian Maybury, Deborah Stoger, Angus Moncrieff (Monty) Allan, William Wilcox et Erik Hansen.

## **Les questionnaires et les notes contemporaines des entrevues des cinq pilotes de F-28**

Le commandant Stewart a été appelé à témoigner les 23 et 24 mai 1990. En réponse aux questions de l'avocat d'Air Ontario, il a précisé ce qui suit afin d'expliquer pourquoi, en tant que responsable de la sécurité des vols d'Air Ontario, il avait décidé personnellement d'interroger les pilotes après l'écrasement du F-28 :

Q. ... Dites-moi, Monsieur, pourquoi avez-vous préparé ce questionnaire?

R. À cause des rumeurs. On en trouve dans tous les milieux, je suis sûr. Il y en a également beaucoup dans les compagnies aériennes. Après l'accident, il y avait de nombreuses rumeurs concernant l'exploitation des F-28 et les problèmes qui s'y rattachaient, et j'ai voulu aller au fond des choses pour voir s'il y avait une raison à tout ça.

De plus, j'avais quelques questions précises, quelques sujets d'inquiétude qui étaient apparus au cours de l'enquête, pendant l'enquête sur les lieux à Dryden, à propos du givrage – ou,

excusez-moi, du dégivrage d'un avion avec un moteur en marche et aussi à propos de ce qu'on appelle, entre guillemets, «l'avitaillement moteur en marche», et je voulais également connaître l'opinion des pilotes sur ces deux questions.

- Q. D'accord, et qu'est-ce que vous aviez l'intention de faire avec le questionnaire après l'avoir rempli?
- R. Eh bien, j'avais l'intention de m'en servir pour voir si les rumeurs étaient fondées ou non et, dans le pire des cas, pour faire des recommandations au président quant à nos procédures d'exploitation.
- Q. Donc, cela faisait partie de vos principales responsabilités, comme vous l'avez souligné dans –
- R. Oui, absolument.

(Transcription, vol. 74, p. 98)

Dans son témoignage, le commandant Stewart a déclaré qu'il avait eu, à l'origine, l'intention d'interroger tous les pilotes de F-28 d'Air Ontario mais qu'il avait renoncé après que M. James Morrison, vice-président des opérations aériennes, eut très mal pris la chose et eut demandé avec colère au commandant Stewart s'il effectuait une «chasse aux sorcières». Quand il a été entendu, M. Morrison a admis avoir parlé de chasse aux sorcières à propos du questionnaire destiné aux pilotes :

- R. ...Et il a dit : «qu'est-ce que tu veux dire, Jim?», et j'ai répondu : «finalement, Ron, est-ce tu fais une chasse aux sorcières ou est-ce que nous essayons de faire quelque chose de constructif?»

(Transcription, vol. 115, p. 160)

- Q. Quand vous lui avez parlé, avez-vous utilisé les mots «chasse aux sorcières» dans vos propos? Est-ce que vous vous en souvenez?
- R. Je crois avoir employé ces mots.
- Q. Pensez-vous que votre choix de terminologie a pu lui faire prendre conscience de votre mécontentement face au questionnaire?
- R. Après coup, oui, je pense pouvoir l'affirmer, assurément.

(Transcription, vol. 115, p. 166-67)

Six semaines plus tard, la compagnie a arrêté l'exploitation des F-28 en invoquant des raisons commerciales pour expliquer l'annulation du programme.

Le contenu des questionnaires et des notes contemporaines résultant des entrevues des pilotes faites par le commandant Stewart ont été d'une valeur probante considérable lors de l'enquête portant sur le programme de sécurité des vols et d'exploitation des F-28 d'Air Ontario. Les principales critiques formulées par les cinq pilotes à propos de l'exploitation des F-28 portaient sur le manque d'une direction technique dans le

programme F-28 et sur le fait qu'il n'y avait personne de suffisamment compétent dans l'entreprise pour diriger le programme F-28. Les compétences du commandant Joseph Deluce dans ses fonctions de chef pilote des F-28 ont également été critiquées par les pilotes. En fait, le commandant Stewart avait recommandé aux responsables d'Air Ontario qu'Air Canada prenne la direction du programme, mais aucune suite n'avait été donnée à cette recommandation.

Les autres critiques des pilotes portaient principalement sur le manque de procédures d'exploitation normalisées (SOP) pour les F-28 d'Air Ontario, sur la confusion parmi les pilotes quant à savoir lequel des trois différents manuels de vol devait être utilisé, sur la mauvaise coordination avec le centre de contrôle d'exploitation coordonné (SOC) et sur l'absence de matériel de servitude au sol à différents endroits. Ces points sont étudiés plus en détail dans d'autres chapitres du présent rapport.

Il était clair que les renseignements contenus dans les questionnaires des pilotes et dans les notes rédigées par le commandant Stewart lors des entrevues avaient un rapport avec les questions étudiées dans la présente enquête et, selon moi, il était dans l'intérêt public que ces renseignements fussent dévoilés. J'aimerais insister sur le fait que la Commission avait reçu pour mission d'exploiter toutes les preuves pertinentes se rapportant à l'exploitation des F-28 d'Air Ontario pouvant l'aider à découvrir les facteurs contributifs et les causes de l'accident du 10 mars 1989. Toutes les démarches tendant à cette fin, y compris la présentation en preuve des questionnaires des cinq pilotes de F-28 et des notes d'entrevue du commandant Stewart, respectaient, selon moi, les lois du Canada.

Je me propose maintenant d'aborder rapidement les points suivants et de les commenter : les pouvoirs d'une Commission en vertu de la *Loi sur les enquêtes*; les dispositions réglementaires canadiennes pertinentes; la position de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI); les dispositions prévues dans les manuels et les formulaires d'entreprise d'Air Ontario; enfin, l'évolution de la common law sur la question de protection et de confidentialité en rapport avec la production des documents en cause.

## **Les pouvoirs du commissaire quant à la conduite de l'enquête**

### **Le décret du conseil : procédures**

Le décret du conseil en date du 29 mars 1989 annonçant la constitution de la présente Commission précise que «le commissaire est autorisé à

adopter les méthodes et les procédures qu'il considère les plus indiquées pour la conduite de l'enquête au moment qu'il jugera opportun».

### **La Loi sur les enquêtes : assignation de témoins et production de documents**

L'article 4 de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11, se lit comme suit :

Les commissaires ont le pouvoir d'assigner devant eux des témoins et de leur enjoindre de :

- a) déposer oralement ou par écrit sous la foi du serment, ou d'une affirmation solennelle si ceux-ci en ont le droit en matière civile;
- b) produire les documents et autres pièces qu'ils jugent nécessaires en vue de procéder d'une manière approfondie à l'enquête dont ils sont chargés.

Lorsqu'on lit le décret du conseil de concert avec la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11 et selon les mots qui y sont employés et avec la common law, il est permis de penser que le commissaire est autorisé à conduire l'enquête de façon à aider au succès de sa mission et que, pour autant que les droits légaux ne soient pas enfreints, il est «le maître de [sa] propre procédure». (Voir *F. Irvine c. Canada* (Commission sur les pratiques restrictives du commerce), [1987] 1 R.C.S. 181.)

## **Les dispositions réglementaires canadiennes**

Il n'existe aucune disposition réglementaire susceptible d'aider un commissaire cherchant à déterminer si les documents en question devraient être produits. Il convient toutefois de mentionner, dans une certaine mesure, l'Ordonnance sur la navigation aérienne, série VII, n° 2; la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, telle que modifiée; la *Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne*, L.R.C. (1985), ch. C-12, et le Règlement en découlant; enfin, la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, L.R.C. (1989), ch. 3, maintenant promulguée.

### **L'Ordonnance sur la navigation aérienne, série VII, n° 2**

L'Ordonnance sur la navigation aérienne, série VII, n° 2, laquelle fixe les normes et les procédures que doivent respecter les transporteurs aériens

utilisant de gros aéronefs, ne fait aucune allusion au processus de rapport des faits aéronautiques.

### ***La Loi sur la preuve au Canada***

L'article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, telle que modifiée, autorise un ministre fédéral ou «toute autre personne intéressée» à s'opposer à la divulgation de renseignements pour des raisons d'intérêt public déterminées. La cour peut prendre connaissance des renseignements et ordonner leur divulgation, sous réserve des restrictions ou conditions qu'elle estime indiquées, si elle conclut que les raisons d'intérêt public qui justifient la divulgation l'emportent sur les raisons d'intérêt public déterminées. Pour les fins de cette loi, «toute autre personne intéressée» s'entend d'une personne ayant des responsabilités reliées aux raisons d'intérêt public déterminées (*R. v. Lines* (1986), 27 C.C.C. (3d) 377 (C.A.T.N.-O.)). On aurait du mal à trouver qu'Air Ontario ou l'ACPLA sont des personnes intéressées, au sens de ladite loi, et sont donc autorisées à se prévaloir des dispositions de l'article 37. Je ne peux certainement pas en arriver à une telle conclusion.

### ***La Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne***

La *Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne*, L.R.C. (1985), ch. C-12, a créé feu le Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA), un bureau doté, de par ses statuts, de larges pouvoirs lui permettant, entre autres, de procéder à des perquisitions et à des saisies, de forcer des personnes à venir témoigner sous serment, d'exiger la production de dossiers médicaux et d'effectuer des enquêtes publiques portant sur des faits aéronautiques.

Dans le présent cas, les dispositions de la *Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne* ne sont d'aucun secours ni à Air Ontario ni à l'ACPLA. Même si la loi prévoit la protection de déclarations bien précises, il est clair que cette protection ne porte que sur des déclarations obtenues par le Bureau ou par un de ses enquêteurs. Quoi qu'il en soit, lorsque la production d'une déclaration est contestée sous prétexte qu'il s'agit d'un document confidentiel, la cour (définie de façon à comprendre une commission créée en vertu de la *Loi sur les enquêtes*) doit examiner la déclaration à huis clos et peut en ordonner la production si elle estime que «l'intérêt public pour une bonne administration de la justice a prépondérance sur la protection conférée à la déclaration par l'article 38».

Dans la *Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne*, il n'existe aucune disposition accordant à une personne (telle que le commandant Stewart ou les cinq pilotes de F-28), à une entreprise (telle qu'Air

Ontario) ou à une association (telle que l'Association canadienne des pilotes de lignes aériennes) un privilège, un niveau de protection ou une certaine confidentialité lors de la collecte de rapports d'incident ou de fait aéronautique ou de tout autre document ou renseignement portant sur la sécurité des opérations d'un transporteur aérien.

## **Le Règlement sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne**

Le Règlement du Bureau canadien de la sécurité aérienne prévoit un mécanisme qui permet de soumettre au Bureau des rapports anonymes et confidentiels portant sur des questions de sécurité aérienne. Voici le libellé de l'article 6 du Règlement :

### **Rapports soumis volontairement**

- 6.(1) Toute personne ayant connaissance d'un fait aéronautique et qui n'est pas tenue d'en faire rapport en vertu des articles 3, 4 ou 5, peut soumettre au Bureau un rapport contenant les renseignements qu'elle désire lui communiquer.
- (2) La personne qui soumet un rapport au Bureau en vertu du paragraphe (1) peut, en utilisant le formulaire prévu à l'annexe, exiger que son identité et tout renseignement susceptible de révéler son identité ne soient pas divulgués.
- (3) Lorsqu'un rapport est fait au Bureau au moyen du formulaire prévu à l'annexe,
  - a) il ne peut être examiné que par les membres du Bureau désignés à cette fin par le Bureau; et
  - b) le Bureau doit retourner la fiche d'identification détachable du formulaire à l'adresse inscrite sur la fiche, dans un délai de dix jours francs après la réception du rapport.
- (4) Il est interdit de divulguer ou de permettre de divulguer l'identité de l'auteur d'un rapport soumis, en vertu du paragraphe (1), sur le formulaire prévu à l'annexe, ou tout renseignement susceptible de révéler cette identité, à moins d'avoir obtenu une autorisation écrite de ce dernier.

Dans les lois et les règlements pertinents, seul le processus de rapports confidentiels sur la sécurité aérienne prévu à l'article 6 permet de signaler des faits aéronautiques de façon confidentielle.

Un dépliant publié par le Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) et intitulé *Les comptes rendus confidentiels* décrit le processus dans les termes suivants : «Ce nouveau système, qui fait appel à un formulaire de compte rendu fourni par le Bureau, s'adresse aux personnes désirant protéger leur identité lorsqu'elles signalent des faits aéronautiques. Ce programme vise à recueillir des renseignements qui ne sont pas

fournis au moyen des autres systèmes». Les «autres systèmes» désignent les comptes rendus obligatoires et volontaires :

**Comptes rendus obligatoires** – Le Règlement actuel stipule que les accidents d'aéronefs civils, la disparition d'aéronefs et des incidents particuliers doivent être signalés au BCSA. Le compte rendu obligatoire des incidents ne s'applique actuellement qu'aux aéronefs de plus de 5 700 kg et couvre des types précis d'incidents comme les pannes de moteur, la présence de fumée ou les incendies à bord des aéronefs et les quasi-abordages ...

**Comptes rendus volontaires** – Le système de comptes rendus volontaires se préoccupe des incidents, des situations ou des conditions mettant en cause des aéronefs de plus de 5 700 kg, qui échappent aux exigences de comptes rendus obligatoires, ainsi que les aéronefs de moins de 5 700 kg.

(Pièce 577, document 4)

Le Règlement du Bureau canadien de la sécurité aérienne ne contient donc aucune disposition garantissant à une personne, à une entreprise ou à une association un certain niveau de protection ou de confidentialité lors de la collecte de rapports d'incident ou de fait aéronautique ou de tout autre document relatif à l'exploitation d'un aéronef, si ce n'est dans la mesure où une personne se prévaut du mécanisme prévu à l'article 6 du Règlement du BCSA. En fait, il est obligatoire de signaler certains incidents précis impliquant un aéronef dont la masse est supérieure à 5 700 kg. De tels rapports ne peuvent bénéficier d'aucune sorte de confidentialité.

### ***La Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports***

Voici la définition d'un accident aéronautique qui est donnée à l'article 2 de ladite loi :

Tout accident ou incident lié à l'utilisation d'un aéronef. Y est assimilée toute situation dont le Bureau a des motifs raisonnables de croire qu'elle pourrait, à défaut de mesure corrective, provoquer un tel accident ou incident.

Cette loi sanctionne le remplacement, le 29 juin 1989, du Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) par le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (BCEATST). Dans les dispositions de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, les diverses modalités applicables aux rapports ne diffèrent en rien de celles prévues dans l'ancienne *Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne*.

Au moment où à été préparé le présent rapport final, aucun nouveau règlement n'avait été adopté en vertu de la *Loi sur le BCEATST*.

L'article 30 de cette loi élargit le champ des dispositions de non-divulgation prévues dans l'ancienne loi. Qui plus est, en cas de demande de protection, le paragraphe (5) renferme une disposition qui permet à un tribunal de mettre en balance l'intérêt public et l'importance de la protection avant de se prononcer sur une question de production et d'examen d'une déclaration faite en vertu de la loi. En vertu du paragraphe (6), le mot «tribunal» comprend une enquête menée conformément à la *Loi sur les enquêtes*.

Les paragraphes (5) et (6) se lisent comme suit :

- (5) Par dérogation aux autres dispositions du présent article, le tribunal ou le coroner qui, dans le cours de procédures devant lui, est saisi d'une demande de production et d'examen d'une déclaration examine celle-ci à huis clos lorsque la demande est contestée au motif que la déclaration est protégée. S'il conclut, dans les circonstances de l'espèce, que l'intérêt public d'une bonne administration de la justice a prépondérance sur la protection conférée à la déclaration par le présent article, le tribunal ou le coroner en ordonne la production et l'examen, sous réserve des conditions ou restrictions qu'il juge indiquées; il peut en outre enjoindre à toute personne de témoigner au sujet de cette déclaration.
- (6) Pour l'application du paragraphe (5), ont pouvoirs et qualité de tribunal les personnes nommées ou désignées pour mener une enquête publique sur un accident de transport conformément à la présente loi ou à la *Loi sur les enquêtes*.

Il est donc clair que même les déclarations confidentielles faites sous la protection légale de l'article 30 de la *Loi sur le BCEATST* sont, à la demande d'un tribunal et dans certains cas, sujettes à divulgation.

## **La position de l'organisation de l'aviation civile internationale**

La position de l'OACI quant à la divulgation de tous les éléments, y compris les déclarations faites par des pilotes au cours d'une enquête consécutive à un accident ou un incident, est non équivoque. De tels éléments ou de tels renseignements ne bénéficient d'aucune protection légale.

Dans l'Annexe 13 à la Convention relative à l'aviation civile internationale énonçant les normes et pratiques recommandées internationales

applicables aux enquêtes sur les accidents d'aviation, le paragraphe 5.12 se lit comme suit :

*Divulgence des éléments*

5.12 Si l'État qui mène l'enquête sur un accident ou un incident, quel que soit le lieu d'occurrence, estime que la divulgation de l'un quelconque des éléments décrits ci-dessous pourrait nuire à la possibilité de disposer de renseignements à l'occasion de l'enquête en cours ou de futures enquêtes, ces éléments ne seront pas communiqués à des fins autres que l'enquête sur l'accident ou l'incident :

- a) déclarations de personnes responsables de la sécurité d'exploitation de l'aéronef;
- b) communications entre personnes responsables de la sécurité d'exploitation de l'aéronef;
- c) renseignements d'ordre médical et privé concernant des personnes impliquées dans l'accident ou l'incident;
- d) enregistrements des conversations dans le poste de pilotage et transcription de ces enregistrements;
- e) opinions exprimées au cours de l'analyse des renseignements, y compris les renseignements fournis par les enregistreurs de bord.

(Pièce 577, document 11)

## Supplément D à l'Annexe 13

Le supplément D à l'Annexe 13 aide à interpréter le paragraphe 5.12. Il semble modifier les dispositions de ce paragraphe puisque les autorités compétentes doivent déterminer si, en cas d'utilisation des éléments, y compris les déclarations de pilote faites de façon confidentielle, la bonne administration de la justice importe plus que les incidences négatives que cette utilisation pourrait avoir sur les enquêtes ultérieures. Voici ce qu'on peut lire :

### SUPPLÉMENT D. DIVULGATION DES ÉLÉMENTS

#### *Application pratique du paragraphe 5.12*

...

- [4] a) dans l'esprit du paragraphe 5.12, il est recommandé que les éléments qui y sont spécifiés ne soient pas rendus disponibles en vue d'une action civile, administrative ou pénale, à moins que les autorités compétentes ne déterminent que l'administration de la justice importe plus que les incidences négatives que cette mesure risque d'avoir, au niveau national ou

international, sur cette enquête ou sur toute autre enquête ultérieure.

(Pièce 577, document 11)

Légalement, les normes et pratiques recommandées de l'Annexe 13 ne sont nullement obligatoires. Qui plus est, tout état membre qui est signataire de l'Annexe 13 et qui trouve qu'il est peu pratique ou impossible de satisfaire à une norme ou à une pratique précise peut à tout moment faire connaître sa «différence» et passer outre. Au 15 janvier 1989, le Canada et 14 autres états avaient notifié leurs différences à l'OACI quant au paragraphe 5.12 de l'Annexe 13. La «différence» exprimée par le Canada se lit simplement comme suit :

5.12 La législation canadienne actuelle exclut toute possibilité de garantir que les éléments désignés peuvent être protégés contre toute divulgation.

Il est manifeste que l'Annexe 13 ne renferme rien qui puisse permettre à une personne, à une entreprise ou à une association de se prévaloir d'un certain niveau de protection ou d'une certaine confidentialité. En faisant connaître sa différence, le gouvernement du Canada a montré de façon non équivoque qu'aucune garantie de protection contre la divulgation ne pouvait être invoquée ou accordée en vertu des normes et des pratiques recommandées par l'OACI.

## **L'applicabilité des manuels et des formulaires d'Air Ontario**

Le Manuel des opérations aériennes d'Air Ontario renferme des rubriques précises qui traitent des faits, des accidents et des incidents à signaler dans le domaine aéronautique ainsi que des circonstances entourant la présentation des rapports (qui les rédige et qui les reçoit). Dans le manuel, il n'y a vraiment aucune disposition affirmant ou permettant le moindrement de croire que les renseignements contenus dans les rapports sur des faits, des accidents ou des incidents aéronautiques, y compris les noms des membres d'équipage de conduite, seront traités de façon confidentielle, seront protégés ou bénéficieront d'une mesure quelconque de protection. Qui plus est, les différents formulaires utilisés par les équipages de conduite pour signaler des incidents étaient destinés à une diffusion relativement large. Un seul formulaire de rapport d'incident d'Air Ontario demandait de choisir entre trois options baptisées «Exploitation», «Sécurité des vols» et «Anonyme». Un certain

nombre de pilotes d'Air Ontario qui sont venus témoigner devant moi n'étaient pas sûrs de l'utilisation et du sens de l'option «Anonyme».

D'après les preuves fournies par les pilotes et les responsables d'Air Ontario et d'après les manuels et les formulaires qu'ils utilisaient, il est bien clair que la compagnie Air Ontario n'avait aucune directive portant sur un programme officiel de rapports confidentiels et que personne ne croyait à l'existence d'un tel programme. D'ailleurs, il n'y en avait pas.

## La façon de faire de commissions d'enquête antérieures

Le caractère confidentiel des procédures entourant les enquêtes d'accident a été abordé par le juge Dubin dans son *Rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne*, vol. 1, mai 1981. Bien que la Commission Dubin n'ait pas traité de la question de la confidentialité rattachée aux rapports d'incident et aux questionnaires de pilotes, il y a eu controverse quant à la divulgation des éléments recueillis par les enquêteurs de la sécurité aérienne.

Dans son rapport, le juge Dubin est revenu sur plusieurs études de cas, y compris celle de l'écrasement d'un Boeing 737 de Pacific Western à Cranbrook, en Colombie-Britannique. À la suite de cet accident, Pacific Western a intenté des poursuites judiciaires contre le ministère des Transports. Le ministère de la Justice s'est mis à recueillir des documents relatifs à l'accident afin de les produire au moment de la communication préalable, mais des membres de la division des enquêtes sur la sécurité aérienne qui avaient enquêté sur l'écrasement de Cranbrook ont refusé de produire certains documents portant sur leurs travaux. Ils ont soutenu que cela nuirait à leurs efforts visant à obtenir des divulgations personnelles complètes et loyales si de telles communications ne restaient pas strictement confidentielles.

Dans ses commentaires, le juge Dubin a conclu que les éléments recueillis par les enquêteurs ne jouissaient d'aucun caractère confidentiel. Il a toutefois suggéré dans son rapport qu'il serait peut-être opportun d'adopter une loi garantissant le genre de confidentialité réclamé par la division des enquêtes sur la sécurité aérienne (p. 233-37). De telles dispositions sont apparues par la suite dans le Règlement de la *Loi sur le BCSA*.

Dans son rapport, le juge Dubin cite l'exemple des États-Unis :

La raison principale présentée jusqu'à présent par ceux qui avancent que toute déclaration obtenue par les enquêteurs au cours de leur enquête devrait être tenue pour confidentielle repose sur le fait que

les témoins refuseraient de fournir des renseignements aux enquêteurs d'accident si leurs déclarations devenaient admissibles au cours de procédures judiciaires. Les opinions à ce sujet sont partagées; ceux qui adhèrent à cette proposition prétendent que c'est ce qui va arriver, alors que d'autres opinions affirment que cela ne se produira pas. Le National Transportation Safety Board des États-Unis n'a jusqu'à présent pas constaté que ses sources d'information aient diminué parce que les déclarations des témoins ne jouissent pas d'un caractère confidentiel. Réciproquement, il existe le danger que les témoins qui reçoivent l'assurance que leurs déclarations ne seront pas mises en doute ni révélées au public, puissent prendre certaines libertés en relatant les faits; une telle situation pourrait diminuer la confiance du public dans la crédibilité des rapports d'accident.

La pratique communément employée par les enquêteurs d'accident d'assurer le caractère confidentiel aux déclarations qu'ils recueillent ne devrait pas être encouragée, puisque l'enquêteur ne peut en toute circonstance tenir l'engagement qu'il a pris.

À notre sens, aucun argument avancé jusqu'à présent ne justifie que les déclarations des témoins devraient en toute circonstance être considérées comme confidentielles.

*(Rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne,  
vol. 1, p. 266-67)*

Bien que, dans l'accident de Cranbrook, on ait exigé la production des documents recherchés auprès des enquêteurs de la sécurité aérienne, il convient de préciser que les documents et les renseignements sur les pilotes dont il est question devant la présente Commission étaient différents puisqu'il s'agissait de pièces internes à Air Ontario qui n'avaient été ni préparées ni réalisées dans le but d'aider les enquêteurs de la sécurité aérienne à faire la lumière sur les causes de l'accident de Dryden. Pour cette raison, il me semble que, par rapport à la situation qui prévalait lors de l'enquête sur l'écrasement de Cranbrook, tant Air Ontario que l'ACPLA se trouvent dans une situation beaucoup plus précaire pour demander que l'on reconnaisse un caractère confidentiel à ces documents et à ces renseignements sur les pilotes.

## **Les documents en question : la Common Law**

Compte tenu des objectifs énoncés de façon générale dans le décret du conseil et de l'absence de directives réglementaires quant à la réception et à l'admissibilité des documents en question, j'en arrive à la conclusion que ma décision devra s'appuyer sur les principes de la common law régissant le droit à la confidentialité.

L'exclusion de preuves fondée sur leur caractère confidentiel est une exception à la règle présumée qui veut que toute preuve pertinente soit présentée au juge des faits. Voici comment Wigmore traite de ce principe de droit fondamental :

Il y a maintenant plus de trois siècles qu'il a été fondamentalement admis que le public (selon les mots employés par Lord Hardwicke) a le droit de connaître toutes les preuves dont dispose une personne. Quand on en arrive à l'examen des différentes demandes d'exemption, on pose d'abord comme principale hypothèse qu'il faut généralement fournir un témoignage aussi complet que possible et que toutes les exemptions qui peuvent exister sont véritablement exceptionnelles et ne constituent que des dérogations à une règle générale bien établie.

(John Henry Wigmore, *Evidence in Trials at Common Law*, vol.8, révisé par John T. McNaughton, Boston, Little Brown, 1961, p. 70)

Ce principe fondamental a été relevé par Sopinka et Lederman, deux auteurs qui ont écrit qu'une partie demandant à se prévaloir du droit à la confidentialité a le fardeau de démontrer pourquoi une exemption devrait lui être accordée :

L'extension de la doctrine du droit à la confidentialité nuit indirectement au processus de recherche de la vérité, et c'est pourquoi le législateur s'est montré peu disposé à multiplier les possibilités de recours à ce privilège à moins que l'on puisse démontrer qu'une politique sociale externe est d'une telle importance non équivoque qu'elle exige une protection.

(John Sopinka et Sidney N. Lederman, *The Law of Evidence in Civil Cases*, Toronto, Butterworths, 1974, p. 157)

Avant 1975, la common law ne reconnaissait généralement le droit à la confidentialité que pour les communications entre avocat et client, les conjoints, la sécurité nationale (secrets d'état) et les dossiers préparés dans le cadre de poursuites judiciaires. Vu que les documents en question n'entrent dans aucune de ces catégories, il est clair qu'il aurait fallu les produire.

En 1975, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Slavutych c. Baker*, [1976] 1 R.C.S. 254 semble avoir étendu le droit à la confidentialité reconnu par la common law à des communications confidentielles faites dans des circonstances plus précises. Le juge Spence, se ralliant à l'opinion avancée antérieurement par Wigmore, était prêt à reconnaître le droit à la confidentialité de communications transmises sous le sceau de la confidentialité si quatre conditions étaient respectées :

1. Les communications doivent avoir été transmises confidentiellement avec l'assurance qu'elles ne seraient pas divulguées.
2. Le caractère confidentiel doit être un élément essentiel au maintien complet et satisfaisant des relations entre les parties.
3. Les relations doivent être de la nature de celles qui, selon l'opinion de la collectivité, doivent être entretenues assidûment.
4. Le préjudice permanent que subirait les relations par la divulgation des communications doit être plus considérable que l'avantage qui en découlerait pour une juste disposition du litige.

Les quatre conditions mentionnées dans *Slavutych c. Baker* ont fait l'objet d'interprétations juridiques dans de nombreuses affaires. Un auteur a écrit que l'arrêt *Slavutych* peut donner lieu à une interprétation fondée sur l'équité ou sur la *Loi sur la preuve* :

Si l'interprétation fondée sur l'équité est celle qui est correcte, alors l'affaire se résume à dire ceci : une partie qui a fait une promesse de confidentialité en échange de renseignements ne peut pas présenter ces renseignements en preuve contre celui à qui la promesse a été faite. Le principe équitable de la confidentialité n'empêche pas un tribunal d'exiger la divulgation de certains renseignements confidentiels à la demande d'une tierce partie.

(Peter Sim, «Privilege and Confidentiality: The Impact of *Slavutych v. Baker* on the Canadian Law of Evidence», *Advocates Quarterly* 5 (1984-85); 360)

Si l'on adopte l'approche fondée sur la *Loi sur la preuve*, «le caractère confidentiel de communications faites sous le sceau de la confidentialité pourrait être reconnu même si les deux parties intéressées aux communications sont étrangères à l'affaire» (ibid.).

La question du caractère confidentiel de communications faites sous le sceau de la confidentialité a été traitée plus récemment par la Cour suprême du Canada dans *Moysa c. Alberta (Labour Relations Board)*, (1989), 60 D.L.R. (4th) 1 R.C.S. 1573, (1989). Dans cette affaire, la Cour suprême s'est penchée sur la décision de l'Alberta Labour Relations Board, qui avait ordonné à une journaliste de dévoiler ses sources. La commission albertaine avait appliqué les critères de Wigmore tels qu'ils avaient été définis dans l'arrêt *Slavutych* et avait déterminé que la journaliste ne pouvait se prévaloir d'aucun droit à la confidentialité, tant en vertu de la common law que de la Charte. Fait intéressant à souligner, le juge Sopinka a fait la remarque suivante en parlant de l'arrêt *Slavutych* : «Cependant, même dans l'hypothèse où une telle immunité existerait au Canada, le présent pourvoi doit être rejeté au motif que l'appelante ne

répond à aucun des critères possibles qui ont été proposés comme conditions nécessaires pour justifier le refus de témoigner» (p. 1578).

À la lumière de ces commentaires, on pourrait prétendre que l'on ne sait pas encore véritablement si les critères de Wigmore font partie du droit canadien. Si l'on considère que l'adoption des critères de Wigmore par le juge Spence n'est qu'une opinion incidente, alors la production des documents en question ne pourra certainement pas être refusée puisque ni Air Ontario ni l'ACPLA ne trouveront, dans la common law ou dans les textes législatifs, une interdiction leur permettant d'étayer correctement leur demande d'exclusion.

Toutefois, si l'on suppose que les critères de Wigmore sont appropriés dans les circonstances, la question est alors de savoir si les demandeurs ont respecté les quatre conditions énoncées par Wigmore.

Dans l'arrêt *Re: Abel et al. and Director, Penetanguishene Mental Health Centre* (1979), 24 O.R. (2d) 279, le tribunal, en abordant la question de l'admissibilité de renseignements confidentiels, a déclaré que les tribunaux s'étaient en général montrés très sensibles au fait que les commissions d'enquête devaient compter jusqu'à un certain point sur des renseignements confidentiels.

Dans l'affaire qui nous intéresse ici, il a fallu mettre en balance le besoin de la communauté de connaître en entier les détails et les circonstances entourant l'écrasement et un risque potentiel que les pilotes soient moins disposés dans le futur à remplir des rapports relatifs à l'exécution de leurs fonctions. Même si les avocats n'ont fait aucun plaidoyer oral quant à leurs positions respectives parce qu'un terrain d'entente avait fini par être trouvé, ceux-ci ont toutefois préparé des plaidoyers écrits très complets et très détaillés qu'ils m'ont présentés et que j'ai étudiés en entier.

En ce qui concerne le premier critère énoncé par Wigmore, bien qu'il soit permis de se demander si les renseignements dont il est question ici étaient véritablement des communications transmises «confidentiellement avec l'assurance qu'elles ne seraient pas divulguées», j'assume, pour les fins de l'exercice, que tel était le cas et que le premier critère est donc respecté.

Je n'ai pas entendu beaucoup de preuves émanant des pilotes quant au second critère de Wigmore – savoir que le caractère confidentiel est un élément essentiel au maintien satisfaisant des relations – mais j'en ai entendu quelques-unes. D'après les preuves recueillies et les plaidoyers des avocats, je suis d'avis que, dans le cas des programmes de sécurité aérienne et de prévention des accidents, garantir aux pilotes la confidentialité des rapports d'incident n'est pas seulement fortement souhaitable mais est également essentiel au maintien satisfaisant des relations, la seule exception ayant trait à une enquête consécutive à un accident aérien, sujet sur lequel je vais revenir dans mes commentaires relatifs au

quatrième critère de Wigmore. J'assume donc, pour les fins de la discussion, que le deuxième critère de Wigmore est respecté.

La troisième condition de Wigmore exige que les relations soient de la nature de celles qui, selon l'opinion de la collectivité, doivent être entretenues. La collectivité pense peut-être que les relations entre avocat et client, mari et femme, patient et médecin doivent être entretenues, mais il est peu probable que l'opinion en général étende cette notion au point de croire qu'il faille conserver la notion de confidentialité entre le responsable de la sécurité des vols auprès de la direction (l'employeur) et le pilote (l'employé) dans le cadre d'une enquête consécutive à un accident aérien.

Même si les trois premières conditions sont respectées, je suis finalement d'avis que ni Air Ontario ni l'ACPLA ne pourraient satisfaire à la quatrième condition de Wigmore, savoir que le préjudice que subiraient les relations par la divulgation serait plus considérable que l'avantage ainsi obtenu. Le risque de préjudice que subiraient les relations entre le responsable de la sécurité des vols auprès de la direction (l'employeur) et le pilote (l'employé) à la suite de la divulgation, dans le cadre d'une enquête consécutive à un accident aérien, de rapports d'incident ou de fait aéronautique transmis par des pilotes sous le sceau de la confidentialité, est vraiment très faible, compte tenu du nombre relativement peu important d'accidents aériens. Selon moi, la faible possibilité qu'il y ait véritablement divulgation est un facteur qui doit être pris en compte au moment de peser le pour et le contre.

Il est certainement permis de se demander si les pilotes ou les autres employés d'une compagnie aérienne s'attendent véritablement à ce que les rapports d'incident ou de sécurité qu'ils ont transmis confidentiellement, dans le cadre d'un programme de sécurité des vols ou de prévention des accidents de la compagnie, ne soient pas divulgués au cours de l'enquête portant sur l'événement rare que représente un accident aérien. En fait, certains pilotes ont exprimé cet avis au cours de leur témoignage. Il est manifestement dans l'intérêt des pilotes eux-mêmes, et du public également, que la sécurité aérienne puisse tirer profit des leçons apprises lors d'enquêtes complètes et détaillées faisant suite à des accidents aériens.

Eu égard à l'ensemble des circonstances, il m'est facile de conclure que le préjudice permanent que pourraient subir ou subiraient les relations ne pèse pas lourd face au bénéfice public réalisé grâce à une enquête complète sur les catastrophes aériennes et aux mesures susceptibles d'être prises par la suite pour empêcher de nouveaux accidents. Dans cette affaire de confidentialité des documents et des renseignements dont il est question ici, la balance doit assurément pencher, dans le cas d'une enquête consécutive à un accident aérien, du côté d'un accès total de façon à reconnaître l'intérêt public en général.

## Conclusion

Après avoir examiné les principes de droit qui régissent la protection ou la confidentialité des déclarations ou des rapports faits par des pilotes, il me semble judicieux de faire des commentaires généraux portant sur l'application de ces principes au milieu aéronautique.

Les preuves nous montrent que la question de la confidentialité peut se poser dans deux situations bien distinctes. La première se situe dans le contexte de la prévention des accidents, et la deuxième dans celui des enquêtes consécutives à des accidents. Il s'agit d'une différence fondamentale.

Pour une bonne prévention des accidents, il faut manifestement que les pilotes puissent rédiger des rapports d'incident et remplir des questionnaires relatifs à la sécurité des vols en toute confidentialité, ce qui évite tout risque de harcèlement ou de réactions négatives de la part des employeurs. Une telle façon de faire doit être soutenue à fond puisqu'elle favorise le franchise et l'honnêteté. C'est pour cette raison que certaines compagnies aériennes ont recours à des systèmes de rapports d'incident qui sont anonymes et qui n'attribuent aucune responsabilité. Une fois de tels systèmes mis en place, il faut toutefois bien comprendre que ceux-ci servent à la prévention des accidents et qu'ils sont destinés à faire avancer la sécurité aérienne. Heureusement, les graves accidents aériens sont relativement peu fréquents, et il est donc rare d'avoir à renoncer, au nom de l'intérêt public, à la confidentialité des rapports d'incident rédigés par des pilotes.

Le commandant Stewart, responsable de la sécurité des vols d'Air Ontario, avait mis sur pied un système de rapports d'incident confidentiels destiné aux pilotes d'Air Ontario dans le cadre d'un programme de sécurité et de prévention des accidents, son employeur ne lui ayant donné ni directives ni autorisation. En vertu de ce système, les pilotes pouvaient signaler les incidents aériens au responsable de la sécurité des vols afin d'aider au programme de sécurité et de prévention des accidents du transporteur; en retour, le commandant Stewart s'était engagé à ne pas dévoiler leur identité. Bien intentionnée qu'elle était, l'offre de confidentialité faite par le commandant Stewart aux cinq pilotes de F-28, en retour de leur franchise et de leur préparation de rapports dans le cadre du programme F-28 après l'écrasement de Dryden, ne peut avoir d'application que dans le contexte du programme de prévention des accidents d'Air Ontario. Elle ne peut pas être considérée comme un moyen d'empêcher la présentation de preuves intéressant l'enquête même effectuée après un accident aérien.

C'est un fait bien établi qu'Air Ontario n'a jamais été responsable de l'enquête consécutive à l'accident de Dryden. De par la loi, cette responsabilité a été confiée à l'origine au Bureau canadien de la sécurité

aérienne (BCSA) et, par la suite, à la présente Commission d'enquête. Lorsqu'il y a un accident aérien et qu'une enquête est instaurée, la question du caractère confidentiel des déclarations et des documents produits antérieurement par des pilotes, sous le sceau de la confidentialité, dans le cadre de programmes de prévention des accidents doit être tranchée par l'autorité chargée de mener l'enquête consécutive à l'accident aérien. Il ne peut pas en être autrement.

Une enquête menée après un accident aérien exige une analyse complète et détaillée de tout élément susceptible d'être relié d'une façon ou d'une autre à l'accident. Il est inconcevable que le tribunal chargé de l'enquête sur l'écrasement du vol 1363 d'Air Ontario ne puisse pas consulter tous les rapports d'incident antérieurs remplis par le commandant Morwood et le copilote Mills, de tels documents étant de la plus haute importance dans la partie de l'enquête portant sur les performances humaines.

Il est également inconcevable qu'une enquête juste et complète sur l'écrasement du vol 1363 ne puisse pas contenir un examen détaillé de toutes les politiques d'entreprise d'Air Ontario relatives au programme F-28, y compris les questionnaires des cinq pilotes et les notes de leurs entrevues portant spécifiquement sur l'exploitation. Qu'une commission publique chargée d'enquêter sur un accident aérien ne puisse examiner de telles preuves en public serait véritablement paradoxal. Si des renseignements tels que le contenu des questionnaires des pilotes et des notes d'entrevue, le nom des cinq pilotes de F-28 et tous les rapports d'incident pertinents n'étaient pas rendus publics, la crédibilité de la Commission en tant qu'organisme chargé de l'enquête serait remise en cause. Selon moi, il serait beaucoup plus difficile de donner l'assurance au public que tous les facteurs possibles ayant joué un rôle dans un accident aérien ont bien été examinés si les renseignements en question étaient protégés à cause de leur caractère confidentiel et échappaient ainsi à l'examen public.

Bien que je sois entièrement favorable à un système de rapports d'incident transmis confidentiellement par les pilotes dans le cadre d'un programme de prévention des accidents, il ne fait cependant aucun doute que l'intérêt du grand public doit prévaloir et que toute protection accordée aux rapports d'incident transmis par les pilotes sous le sceau de la confidentialité doit disparaître lors d'une enquête consécutive à un accident aérien. En toute honnêteté, je doute fort que des pilotes professionnels voudraient qu'il en soit autrement.

---

# 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.

---

Au cours des étés 1989 et 1990, l'avocat et les conseillers techniques de la Commission ont procédé, dans le cadre d'une approche systématique à l'enquête menée après l'écrasement à Dryden, à des entrevues détaillées de nombreuses personnes liées à Transports Canada. Ces entrevues ont amené les officiels de la Commission à examiner et à évaluer des centaines de documents et de dossiers totalisant des milliers de pages.

En général, les responsables de Transports Canada ont fait preuve de coopération et d'obligeance en aidant la Commission à retrouver et à reproduire les documents. Toutefois, comme l'examen détaillé des dossiers de Transports Canada avançait, l'avocat général principal du ministère de la Justice représentant Transports Canada aux audiences de la Commission a écrit le 30 août 1990 à l'avocat de la Commission pour s'opposer, en vertu des dispositions de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, à la production de certains documents et de certains renseignements et pour préciser notamment ceci :

En fin de compte, si nous n'arrivons pas à nous entendre sur cette question, je dois vous dire que le gouvernement du Canada s'oppose à la production, devant la Commission, de documents ou de renseignements divulguant le contenu de représentations faites par Transports Canada au Conseil du Trésor car il s'agit de renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Si la Commission prend des mesures pour exiger la production de tels

documents ou renseignements, le gouvernement présentera une attestation, tel que prévu à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

(Pièce 1329, p. 2-3)

Les dispositions de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), chapitre C-5, se lisent comme suit :

(1) Le tribunal, l'organisme ou la personne qui ont le pouvoir de contraindre à la production de renseignements sont, dans les cas où un ministre ou le greffier du Conseil privé s'opposent à la divulgation d'un renseignement, tenus d'en refuser la divulgation, sans l'examiner ni tenir d'audition à son sujet, si le ministre ou le greffier attestent par écrit que le renseignement constitue un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), un «renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada» s'entend notamment d'un renseignement contenu dans :

- a) une note destinée à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;
- b) un document de travail destiné à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;
- c) un ordre du jour du Conseil ou un procès-verbal de ses délibérations ou décisions;
- d) un document employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- e) un document d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa d);
- f) un avant-projet de loi.

(3) Pour l'application du paragraphe (2), «Conseil» s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

(4) Le paragraphe (1) ne s'applique pas :

- a) à un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;
  - b) à un document de travail visé à l'alinéa (2)b), dans les cas où les décisions auxquelles il se rapporte ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues publiques quatre ans auparavant.
- 1980-81-82-83, ch. 111, art. 4.

Au total, 24 documents ont été retenus par Transports Canada et n'ont pu être consultés par les membres de la Commission, et donc par moi-

même, à cause des dispositions de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. De façon plus précise, ce sont les alinéas 39(2)a), c), d) et e) qui ont été invoqués pour soustraire ces documents à l'examen de la Commission.

Le 8 janvier 1991, le greffier du Conseil privé a produit une attestation, conformément à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, dans laquelle il précisait que les 24 documents en question contenaient des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Il convient de noter qu'une telle attestation ne contient pas les renseignements suivants : une description du document, y compris la date de celui-ci; l'expéditeur et le destinataire; enfin, le sujet général abordé dans le document. La description floue et virtuellement incompréhensible du document numéro un illustre bien la vacuité totale des renseignements fournis dans l'attestation portant sur l'ensemble des 24 documents :

Le document n° 1 est une copie d'un dossier constitué de renseignements contenus dans une note destinée à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil, au sens de l'alinéa 39(2)a).

(Pièce 1333, liste jointe)

Les travaux d'une enquête publique sont, par définition, ouverts au public, et ils sont conçus pour résoudre les problèmes et les questions qui ont mené, à l'origine, à la mise sur pied de l'enquête. Du point de vue de l'intérêt et de la perception du public, j'ai beaucoup de mal à saisir la pertinence de ce simple recours qui consiste à se retrancher, par l'entremise d'une attestation au libellé des plus vagues, derrière l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* pour soustraire des documents et des renseignements demandés par une commission d'enquête constituée par le gouvernement du Canada en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. La raison d'être de l'article 39 et son utilisation à bon escient peuvent se comprendre lorsqu'il s'agit de secrets d'état ou d'intérêts litigieux ou contradictoires. Toutefois, dans le cadre d'une commission d'enquête publique, je m'inquiète devant la possibilité toujours réelle d'un recours arbitraire à cet article dans le but de soustraire à l'examen public, pour des raisons non fondées, un certain nombre de documents et de renseignements qui pourraient avoir une valeur probante lors d'une enquête complète et qui pourraient être essentiels pour que l'intérêt public en général soit pleinement satisfait. Dans le cas des 24 documents en question, il est raisonnable de penser que ce sont des responsables de Transports Canada qui ont décidé d'invoquer la nature confidentielle des renseignements, un argument repris par l'avocat du ministère de la Justice qui représentait Transports Canada aux audiences. Bien que je ne prétende pas que tel fut le cas dans la présente enquête, il est possible d'imaginer

une situation dans laquelle des responsables ou des gestionnaires ministériels pourraient avoir des raisons personnelles et non fondées, y compris la dissimulation de mauvaises pratiques de gestion, pour demander la protection de l'article 39, évitant ainsi la divulgation de documents compromettants. Je suis pleinement d'avis qu'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les enquêtes* devrait avoir le pouvoir de déterminer, lors d'une audience à huis clos, si le recours à la clause des renseignements confidentiels prévue à l'article 39 est justifié.

Il convient de noter que certaines dispositions de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, et notamment l'article 30, prévoient, par exemple, que les déclarations pour lesquelles on invoque la nature confidentielle soient examinées à huis clos par un tribunal ou un coroner.

Le paragraphe 30(5) se lit comme suit :

(5) Par dérogation aux autres dispositions du présent article, le tribunal ou le coroner qui, dans le cours de procédures devant lui, est saisi d'une demande de production et d'examen d'une déclaration examine celle-ci à huis clos lorsque la demande est contestée au motif que la déclaration est protégée. S'il conclut, dans les circonstances de l'espèce, que l'intérêt public d'une bonne administration de la justice a prépondérance sur la protection conférée à la déclaration par le présent article, le tribunal ou le coroner en ordonne la production et l'examen, sous réserve des conditions ou restrictions qu'il juge indiquées; il peut en outre enjoindre à toute personne de témoigner au sujet de cette déclaration.

Je suis d'avis que la bonne tenue d'une enquête publique exige que les dispositions de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* soient modifiées de façon à prévoir une procédure d'examen à huis clos similaire à celle définie au paragraphe 30(5) de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, ce qui permettrait au commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les enquêtes* pour tenir une enquête publique de déterminer si l'intérêt public dans la cadre de l'enquête a prépondérance sur la protection conférée au document en question en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. À titre de solution de rechange, une modification pertinente à la *Loi sur les enquêtes* qui introduirait des dispositions semblables à celles du paragraphe 30(5) de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* aboutirait également au même résultat. Dans un cas comme dans l'autre, une telle disposition permettrait au commissaire chargé d'une enquête publique de déterminer objectivement, lors d'une audience à huis clos, si l'intérêt public dans une enquête complète et ouverte l'emporte sur l'actuelle procédure de recours incontestable et non étayé prévue à

l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, laquelle permet de ne pas divulguer un renseignement du Conseil privé de la Reine jugé confidentiel.

---

## RECOMMANDATION

---

Il est recommandé :

- RCM 190 Que l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C (1985), chapitre C-5, soit modifié de façon à permettre à un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les enquêtes* de juger, lors d'une audience à huis clos, du bien-fondé de l'opposition à produire un document faite en vertu des dispositions de l'article 39 de la loi et reposant sur la nature confidentielle de renseignements du Conseil privé de la Reine. Un tel examen devrait s'intéresser à la nature du document en question ainsi qu'à sa pertinence et à sa valeur probante quant à l'objet de l'enquête, et il devrait mettre en balance la demande de reconnaissance du caractère confidentiel prévue à l'article 39 de la loi et l'intérêt public à la divulgation complète d'un tel document. Une modification adéquate des dispositions de la *Loi sur les enquêtes* permettrait également de satisfaire pleinement à cette recommandation.

---

# 44 LA LOI SUR LES ENQUÊTES, L.R.C. (1985), ch. I-11, ARTICLE 13

---

L'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* stipule :

La rédaction d'un rapport défavorable ne saurait intervenir sans qu'auparavant la personne incriminée ait été informée par un préavis suffisant de la faute qui lui est imputée et qu'elle ait eu la possibilité de se faire entendre en personne ou par le ministère d'un avocat.

Cet article introduit dans la législation le principe de justice naturelle, qui oblige à donner aux personnes visées par des constatations défavorables un préavis suffisant et une possibilité raisonnable de se faire entendre. L'application de cet article a eu tendance à varier selon les commissions d'enquête, à cause du nombre réduit de décisions judiciaires portant sur son interprétation. Je n'entends certes pas faire un examen détaillé de l'historique de cet article et de la jurisprudence qui s'y applique. Mais j'en examinerai les dispositions et je décrirai comment la Commission a abordé leur application et traité les difficultés qu'il pose.

## L'équité procédurale

Il était conforme à mes souhaits et aux directives que j'ai données que tous les travaux relatifs à l'enquête soient dirigés en conformité avec les principes d'équité procédurale. À cette fin, durant toutes les audiences de la Commission nous avons suivi les procédures exposées ci-après afin de garantir que les particuliers susceptibles de subir un préjudice du fait de leur comparution devant la Commission aient pleinement le droit de se faire entendre. Il convient de souligner que tous les particuliers qui ont reçu le préavis visé à l'article 13 ont témoigné à l'audience de la Commission et que, par conséquent, ils ont bénéficié de ces procédures.

- 1 Avant d'être interrogés par le personnel de la Commission, les témoins qui auraient pu être lésés par ces procédures ont tous été informés de leur droit de se faire représenter par un avocat.
- 2 Les entrevues entre le personnel de la Commission et des témoins éventuels susceptibles d'être lésés par ces procédures ont été menées

- en présence de leur avocat ou avec l'assentiment de celui-ci. Dans certains cas, les témoins ont renoncé à leur droit à la présence d'un avocat durant les entrevues. Sur demande, on a toujours fourni des copies de la transcription de l'entrevue.
- 3 Les parties qui ont participé à l'enquête ont reçu, avant la déposition d'un témoin, un résumé de la déposition qui était attendue de celui-ci à la lumière des entrevues faites avec lui.
  - 4 Avant la déposition d'un témoin, des photocopies de toutes les pièces que ce témoin entendait produire ont été envoyées à tous les participants à l'enquête.
  - 5 Les avocats qui ont comparu devant moi ont pu contre-interroger très librement les témoins.
  - 6 Tous les participants à l'enquête ont eu le droit de déposer à discrétion des mémoires qui m'étaient destinés.
  - 7 Les audiences ont été présidées de façon à suivre autant que possible les règles de preuve généralement admises.
  - 8 J'ai accordé à tous les avocats qui ont comparu devant moi l'occasion de présenter les éléments de preuve nouveaux qu'ils jugeaient à propos, en plus de ceux qui ont été produits par l'avocat de la Commission.
  - 9 J'ai accordé à tous les avocats qui ont comparu devant moi l'occasion de présenter des conclusions.

Une partie qui pensait que le dossier contenait des imprécisions ou des renseignements inexacts pouvait entreprendre, directement ou par l'intermédiaire de son avocat, des démarches pour obtenir des éclaircissements, notamment en contre-interrogeant un témoin, en produisant un nouvel élément de preuve ou en me faisant valoir des arguments oraux ou écrits. Durant les procédures, toutes les parties ont exercé ces droits occasionnellement, à leur gré.

Ni les parties ni les participants à l'enquête n'ont contesté ou mis en doute, au moyen d'une demande de contrôle judiciaire ou autrement, les procédures suivies durant l'enquête en ce qui concerne l'interrogatoire des témoins, la production de la preuve et le déroulement général de l'enquête.

Dans le cadre de la politique adoptée au cours des audiences, j'ai tenté d'interpréter l'article 13 aussi équitablement que possible et d'établir des procédures pour m'assurer que les parties visées à cette étape bénéficiaient continuellement de la protection de l'équité procédurale, y compris du droit de se faire entendre.

Après le 24 janvier 1991, date de clôture des audiences de la Commission, j'ai entrepris le long processus d'examen des transcriptions, des pièces et des documents d'information générale rédigés à ma demande par mon personnel. Vers la fin du mois de juillet 1991, on avait posé les

bases de la politique à suivre pour apprécier les éléments de preuve, faire des constatations et faire des recommandations. D'un point de vue pratique, c'était la première fois que j'étais en mesure d'évaluer l'applicabilité de l'article 13 et la procédure qui devait être adoptée à ce sujet.

## Le sens du terme «faute»

L'article 13 stipule qu'il faut informer les personnes incriminées de la «faute» qui leur est imputée. Une faiblesse fondamentale de la *Loi sur les enquêtes* est l'absence de définition d'«imputation de faute» («*charge of misconduct*» dans la version anglaise).

L'*Oxford English Dictionary* attribue notamment au terme anglais «*charge*» le sens d'«accuser». Par définition, une imputation de faute en matière criminelle est accusatoire, contrairement à la faute en matière civile qui doit habituellement faire l'objet d'une «allégation».

J'ai donc adopté le point de vue que l'«imputation de faute» visée à l'article 13 comprend a priori l'acte fautif ou la faute qui entraînent une accusation criminelle. Bien que la preuve déposée devant la Commission ait fait état, dans certains cas, de situations susceptibles d'être considérées comme des infractions aux Ordonnances sur la navigation aérienne ou au Règlement de l'Air, ou aux deux, elle ne justifierait aucunement le dépôt d'une accusation criminelle.

À la lumière de cette interprétation de l'«imputation de faute», il n'était pas nécessaire, en fait, d'informer quiconque en application de l'article 13. Cependant, étant donné l'absence de définition dans la *Loi sur les enquêtes*, par souci de précautions, j'ai décidé d'ordonner à l'avocat de la Commission d'informer toutes les personnes à l'égard desquelles des commentaires qui risquaient d'être considérés défavorables pourraient être faits dans le rapport final.

Cette attitude se reflète dans le paragraphe suivant, qui se trouve dans toutes les lettres de préavis que l'avocat de la Commission a fait parvenir aux parties visées :

La présente lettre vous informe que le commissaire entendra et examinera les observations que vous ou votre avocat voudrez présenter quant aux constatations défavorables qui vous seraient imputées. Même si la *Loi sur les enquêtes* vise l'«imputation de faute», dans l'intérêt de l'équité, M. le commissaire Moshansky a ordonné d'envoyer un préavis à toutes les personnes contre lesquelles il pourrait faire des constatations défavorables. Il m'a informé qu'il considère que les constatations énumérées plus loin ne constituent pas une «faute» au sens de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*.

L'appendice L ci-joint est un échantillon de la lettre envoyée par l'avocat de la Commission aux personnes visées par des constatations défavorables.

## Le sens de l'expression «préavis suffisant»

L'article 13 prévoit que les personnes visées par des constatations défavorables doivent être informées de la faute qui leur est imputée au moyen d'un préavis suffisant. Outre l'absence de définition du terme «faute» dans la *Loi sur les enquêtes*, l'absence d'indication en ce qui concerne le moment auquel il faut donner le préavis constitue une autre difficulté fondamentale que pose l'application de cet article. Le 19 août 1991, lorsque j'ai été en mesure de décider les constatations que j'avais l'intention de faire, l'avocat de la Commission a envoyé une lettre de préavis aux parties incriminées, en conformité avec l'article 13.

Comme il a été mentionné auparavant, tous les particuliers qui ont reçu une lettre de préavis avaient témoigné aux audiences de la Commission. Du point de vue des parties visées, il aurait peut-être été souhaitable que cet avis leur ait été signifié plus tôt au cours des travaux de la Commission. Toutefois, étant donné que la procédure visée par l'article 13 repose sur des constatations projetées, il aurait été pratiquement impossible de donner le préavis avant que j'aie examiné l'ensemble des éléments de preuve ainsi que les arguments des avocats, et décidé de l'orientation que prendrait mon rapport.

Par exemple, j'ai examiné – et rejeté – la possibilité d'informer une personne avant d'entendre son témoignage. Cette procédure semble intéressante en ce sens qu'elle offre à la partie visée l'occasion de répondre aux allégations au moment de sa déposition, ce qui limite sa participation aux travaux de la Commission à une seule comparution. À tous autres égards, cependant, j'ai jugé qu'il s'agissait d'une procédure indéfendable. A mon avis, il est prématuré et présomptueux d'informer quelqu'un d'une constatation projetée qui lui impute une faute avant que cette personne ait témoigné sous la foi du serment. De plus, étant donné que des éléments de preuve déposés par la suite touchent souvent les questions en litige, il serait injustifié, voire impossible, d'informer quelqu'un d'une constatation projetée avant l'audition et l'examen de la totalité de la preuve.

La seule façon de procéder qui m'a semblé vraisemblable consistait à n'informer les parties visées qu'après avoir examiné l'ensemble de la preuve, élaboré les grandes lignes du rapport et tiré des conclusions quant aux constatations que j'entendais faire. Les travaux d'une

commission d'enquête sont souvent complexes et prolongés, parce que de nombreux témoins sont cités à comparaître et qu'un dossier volumineux est constitué. Les constatations du présent rapport reposent sur le dossier de l'enquête. Jusqu'à l'achèvement de la toute première ébauche du rapport, il est irréaliste de s'attendre à des constatations de faute, et presque impossible d'en rédiger une version définitive qui soit utile.

L'expression «préavis suffisant» laisse supposer que le délai accordé à une partie visée pour répondre au préavis prévu à l'article 13 et la teneur du préavis sont suffisants pour qu'elle ait réellement «la possibilité de se faire entendre».

La *Loi sur les enquêtes* ne limite aucunement aux particuliers le sens du terme «personne». Par conséquent, j'ai ordonné à l'avocat de la Commission d'envoyer le préavis prévu à l'article 13 tant aux sociétés et aux organismes gouvernementaux qu'aux particuliers.

Les parties qui ont reçu un préavis en application de l'article 13 ont eu l'occasion de produire des mémoires ou bien de se présenter à huis clos devant moi, en personne ou par le ministère d'un avocat, et d'exposer oralement leurs arguments. Conformément au point de vue bien ancré que j'avais adopté selon lequel toutes les procédures de la Commission devaient se dérouler en public, les arguments reçus en application de l'article 13 ont été versés au dossier de la Commission<sup>1</sup>.

## La procédure prévue à l'article 13

Une fois achevée la première ébauche du présent rapport – assez volumineux – j'ai identifié les parties à l'égard desquelles j'envisageais de faire des constatations défavorables. Une lettre de préavis confidentielle, conforme au modèle joint à l'annexe L du présent rapport, leur a été envoyée ainsi qu'à leur avocat.

Les destinataires du préavis donné conformément à l'article 13 ont répondu à la Commission de façons diverses. Plusieurs parties visées par des constatations défavorables ont présenté des mémoires; d'autres ont communiqué par téléphone avec l'avocat de la Commission, soit personnellement soit par le ministère d'un avocat; d'autres enfin ont comparu devant moi à huis clos. La Commission n'a répondu d'aucune façon à ces observations, ni pris de position contradictoire à leur sujet.

---

<sup>1</sup> Un sténographe judiciaire a transcrit les arguments présentés oralement à huis clos relativement aux préavis prévus à l'article 13.

Comme il a été souligné auparavant, les particuliers qui ont reçu une lettre de préavis conformément à l'article 13 avaient antérieurement témoigné au cours des audiences publiques de la Commission sur les questions qui ont fait l'objet de mes constatations projetées. Toutes les dépositions aux audiences publiques ont fait l'objet de contestations ou d'éclaircissements en contre-interrogatoire par les avocats qui ont participé à l'enquête, y compris ceux des parties visées par des constatations défavorables. Ces avocats ont également eu l'occasion d'assigner des témoins et de présenter des observations finales lors de la clôture des audiences publiques.

L'article 13 se superpose à ces garanties procédurales; il accorde aux parties visées par des constatations défavorables le droit d'avoir une autre occasion de présenter des observations en leur propre nom. La différence provient du fait que les observations présentées conformément à l'article 13 visent à répondre directement à une «imputation de faute».

Dans le manuel intitulé *Commissions of Inquiry* (édité par A.P. Pross, Innis Christie et J.A. Yogis (Toronto, Calgary, Vancouver : Carswell, 1990)) aux pages 144 à 145, les auteurs analysent très bien, dans les termes suivants, les problèmes d'interprétation assez complexes que pose l'article 13 :

La difficulté que pose l'article 13 se rapporte à son application. Comment une commission peut-elle se conformer à cette disposition en équité et en procédure en même temps? Si l'on donne un préavis suffisant au cours de l'enquête, soit en fournissant des précisions dans le mandat, soit en faisant des allégations pendant le déroulement de l'enquête, il n'est plus nécessaire de donner un préavis spécial par la suite, en application de l'article 13, si les personnes visées par les constatations défavorables ont répondu et se sont opposées aux allégations faites au cours de l'enquête. Par contre, en l'absence d'un tel préavis, il faudrait alors se conformer strictement à l'article 13 avant que la commission remette son rapport. Si on donne un préavis littéralement avant le dépôt du rapport, l'occasion de se faire entendre est quelque peu illusoire parce que la commission a indiqué des allégations de faute au cours du processus qui conduit aux conclusions; on pourrait alors affirmer qu'elle s'est effectivement décidée avant de donner le préavis. Dans ces conditions, on pourrait conclure que l'occasion de se faire entendre était quelque peu trompeuse. Un problème analogue risque de se poser si la commission donne un préavis après avoir entendu les arguments de l'avocat. Quoi qu'il en soit, dans des conditions idéales, la commission elle-même ne devrait pas donner de préavis, car on peut manifestement en déduire que la commission a tiré des conclusions pour lui permettre de rédiger l'acte de mise en accusation. Si l'article 13 demande l'envoi d'un préavis officiel, l'avocat de la commission – qui prévoit toutes les constatations de faute que pourrait faire la

commission – devrait probablement donner celui-ci en privé. On peut donner un préavis supplémentaire si l'ébauche du rapport semble indiquer d'autres constatations de faute.

Une solution courante retenue consiste à se conformer à l'exigence d'un préavis au moyen de la plaidoirie de l'avocat de la commission. Si la plaidoirie est remise par écrit à toutes les parties et qu'on leur accorde la possibilité de se faire entendre en application de l'article 13 par la suite, le préavis nécessaire a assurément été donné pourvu que cette plaidoirie ait une portée suffisamment large pour inclure toutes les conclusions possibles de faute. Quoi qu'il en soit, tous demandent qu'on modifie cette procédure légale malencontreuse.

## **Les poursuites intentées au nom d'Air Ontario et de certains particuliers nommément désignés**

Dès réception, le 19 août 1991, de lettres de préavis envoyées en conformité avec l'article 13, Air Ontario et certains particuliers visés par des constatations défavorables («les particuliers visés») ont soulevé plusieurs objections qui ont finalement abouti à la présentation d'une demande à la Cour d'appel fédérale. Au cours des audiences de la Commission, l'avocat qui a comparu au nom d'Air Ontario (Paterson, MacDougall) a également représenté les particuliers visés, à cause des liens entretenus par ceux-ci avec Air Ontario et notamment de leur statut d'employé.

De façon générale, l'objection principale soulevée était que la désignation de particuliers visés dans le rapport, c'est-à-dire à l'égard desquels j'entendais faire des commentaires et des constatations qui pourraient être considérés défavorables, violerait les droits que leur garantit l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le 9 octobre 1991, l'avocat qui représente Air Ontario et les particuliers visés a comparu devant moi pour présenter des observations.

Dans une décision rendue le 11 octobre 1991, j'ai rejeté les arguments d'Air Ontario et des particuliers visés et j'ai affirmé, notamment :

J'ai l'obligation de présenter au Cabinet un rapport sur mes observations et mes constatations selon le dossier de la preuve dont je suis saisi. Pour remplir ce mandat et faire des recommandations utiles à la sécurité aérienne, ces constatations et ces recommandations doivent être appuyées sur une analyse des éléments de preuve particuliers qui ont été produits devant moi. À mon avis, une analyse sérieuse des «causes et facteurs qui ont contribué à l'écrase-

ment du vol 1363 d'Air Ontario», impose des observations et des constatations défavorables à certains organismes et à certains particuliers.

J'estime que je ferais preuve de négligence dans l'exécution de mon mandat, énoncé au décret du 29 mars 1989, si je ne désignais pas nommément des organismes ou des particuliers, si nécessaire, pour apporter des précisions au récit des événements et pour indiquer clairement et sans ambiguïté les événements qui ont contribué à l'écrasement ou qui donnent lieu à mes recommandations en ce qui concerne la sécurité aérienne.

Mentionner seulement des particuliers dont on tait les noms risque de causer une injustice en jetant une voile de doute sur les agissements de certains particuliers dont la conduite est sans reproche ou bien d'autres qui n'ont pas eu la possibilité de comparaître devant moi et de se faire entendre. Je ne suis pas prêt à agir de la sorte.

À mon avis, aucun conflit n'existe entre la façon dont j'entends remplir le mandat qu'on m'a confié et les exigences de la justice naturelle, ou bien, selon les termes employés dans la *Charte*, les exigences de justice fondamentale.

Le texte intégral de la décision que j'ai rendue le 11 octobre 1991 est joint comme annexe M du présent rapport<sup>2</sup>.

Air Ontario et les particuliers visés (les parties demanderesse) ont introduit une demande de contrôle judiciaire devant la Cour d'appel fédérale en vue d'obtenir une ordonnance pour annuler la décision que j'ai rendue le 11 octobre 1991 et «interdire [au commissaire] de désigner nommément les particuliers dans le rapport d'une manière qui établirait un lien de causalité et les relierait à la cause de l'écrasement de l'aéronef C-FONF d'Air Ontario». [avis de requête]

Le 28 octobre 1991, les parties demanderesse ont présenté devant M. le juge Hugesson, de la Cour d'appel fédérale, une requête préalable pour obtenir une ordonnance de mise sous scellés du dossier judiciaire. Cette requête a été rejetée. La mise sous scellés du dossier aurait interdit aux médias de faire le compte rendu de la demande de contrôle judiciaire, et notamment de rapporter les noms des particuliers visés. En rejetant les arguments des parties demanderesse, M. le juge Hugesson a bien précisé qu'il n'était pas disposé à autoriser que ces instances se déroulent en secret.

Par la suite, Air Ontario et les particuliers visés ont renoncé à leur demande sur le fond concernant la désignation des particuliers dans le

---

<sup>2</sup> Les noms des particuliers visés ont été radiés de cette décision. Après le rejet de leur demande de placer le dossier judiciaire sous scellés, par la Cour d'appel fédérale, aucun des particuliers visés n'a décidé d'y donner suite ni de permettre la publication de son nom. Dans ces conditions, on n'a donc pas reproduit leurs noms.

rapport et ont présenté des réponses écrites au préavis de projet de constatations. Comme dans le cas de toutes les autres observations que j'ai reçues conformément à l'article 13, je les ai examinées attentivement et j'ai apporté des modifications au rapport lorsqu'elles étaient justifiées.

Cette façon de procéder a tendance à être inefficace et lourde. En l'espèce, elle a beaucoup augmenté la charge de travail de la Commission en détournant longtemps des ressources humaines de la tâche de rédaction finale du présent rapport et, en fait, elle en a retardé l'achèvement d'environ deux mois. Certains destinataires ont affirmé à la Commission qu'ils étaient étonnés et inquiets de recevoir une lettre de préavis si longtemps après avoir participé aux travaux de la Commission. La procédure judiciaire prévue à l'article 13 est peu commode. Elle demande à un commissaire, après qu'il a entendu et examiné quantité d'éléments de preuve – dans le cas présent durant plus de deux années –, de divulguer aux parties visées les constatations qu'il a faites et de demander des observations supplémentaires en réponse à celles-ci. Ensuite, un examen suffisant de ces observations implique une nouvelle évaluation des éléments de preuve pertinents compte tenu des réponses reçues, ce qui peut être long.

La procédure prévue à l'article 13 ressemble à celle qui s'applique au Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (anciennement le Bureau canadien de la sécurité aérienne), sous le régime de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*. J'ai déjà émis des commentaires défavorables sur cette loi dans le chapitre 41 et, à mon avis, ceux-ci s'appliquent également à l'article 13 en l'espèce.

Après avoir soigneusement examiné toutes les observations présentées en réponse aux préavis envoyés en application de l'article 13, et tout bien considéré, je juge que la procédure prévue à l'article 13 ne produit pas de bons résultats. Malgré le caractère généralement sérieux des observations présentées par les particuliers visés par des commentaires défavorables, dans la plupart des cas j'ai jugé que j'avais déjà abordé les questions soulevées et que j'en avais discuté dans le rapport final. Dans quelques cas, celui-ci a été légèrement modifié pour traduire des commentaires valables. Dans l'ensemble, cependant, les réponses reçues n'ont pas entraîné de modifications de fond à la teneur prévue de mon rapport final. Je mets donc en doute l'applicabilité de l'article 13 dans le cas d'une enquête menée comme une instance quasi-judiciaire, au cours de laquelle des avocats représentent les parties et à laquelle s'appliquent les procédures décrites auparavant.

## RECOMMANDATION

---

Il est recommandé :

- RCM 191 De réexaminer les dispositions de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* et, à tout le moins, d'y apporter les modifications nécessaires qui suivent afin de prévoir :
- a) une définition d'«imputation de faute» qui préciserait particulièrement le sens du terme «faute»;
  - b) des instructions plus précises quant au moment auquel il faut donner le préavis, compte tenu des difficultés qui ont été soulignées dans le présent rapport;
  - c) une exception à l'obligation de donner le préavis lorsque l'enquête est menée comme une instance quasi-judiciaire, en présence d'avocats représentant les parties visées par des constatations défavorables et avec les garanties en matière de procédure et de preuve qui sont discutées dans le présent rapport, ou bien lorsqu'on peut autrement déduire que la personne à l'encontre de laquelle des allégations ont été faites a été informée de celles-ci.

---

**NEUVIÈME PARTIE**

**ENSEMBLE DES**

**RECOMMANDATIONS**

---

---

# ENSEMBLE DES RECOMMANDATIONS

---

Au cours des audiences de la présente Commission d'enquête, j'ai pris connaissance de certains faits qui, selon moi, avait une telle importance au niveau de la sécurité aérienne que j'ai cru bon de les publier dans deux rapports provisoires. Les recommandations qui figurent ci-dessous reprennent celles qui apparaissent dans le *Rapport provisoire* de 1989, dans le *Second rapport provisoire* de 1990 ainsi que dans le présent Rapport final.

Pour faciliter la consultation, les recommandations ont été numérotées en ordre croissant, le numéro un ayant été attribué à la première recommandation figurant au *Rapport provisoire* de 1989. Elles sont précédées du code «RCM», conformément au «titre abrégé» (Commission Moshansky) des rapports.

---

## Rapport provisoire de 1989

---

La Commission a recommandé :

**À propos de l'avitaillement moteur en marche avec des passagers à bord :**

- RCM 1      Que Transports Canada interdise le ravitaillement en carburant d'un aéronef avec un moteur en marche lorsque les passagers sont à bord, montent à bord ou débarquent.

**À propos de la contamination des ailes :**

- RCM 2      Que le ministère des Transports établisse et promulgue immédiatement une ordonnance sur la navigation aérienne applicable à tous les appareils et qui interdirait le décollage lorsque du givre, de la neige ou de la glace adhèrent aux surfaces portantes de l'appareil et que le ministère des Transports fournisse des lignes directrices pour aider le personnel navigant et non navigant à suivre la nouvelle réglementation.

**À propos de la sensibilisation à la sécurité :**

RCM 3 Que le ministère des Transports élabore et applique sans délai un programme complet de formation à l'intention de tout le personnel commercial, et notamment un programme intégré de sensibilisation à l'intention de l'équipage de conduite et du personnel de cabine, programme portant sur les incidences nocives de la contamination des ailes sur le fonctionnement d'un appareil et prévoyant un contrôle des connaissances acquises; et

Que le ministère des Transports élabore et applique pareillement un programme obligatoire de sensibilisation à la sécurité à l'intention de toutes les autres personnes qui s'occupent d'opérations de vol, et notamment des administrateurs, des régulateurs de transport aérien et du personnel de soutien, programme portant sur les incidences nocives de la contamination des ailes sur le fonctionnement d'un appareil.

**À propos de la vérification ultime de la contamination des ailes par mauvais temps :**

RCM 4 Que le ministère des Transports élabore et instaure immédiatement, en consultation avec l'industrie canadienne de l'aéronautique, une inspection obligatoire de l'appareil à être effectuée par le pilote commandant de bord, la personne désignée par lui ou une autre personne qualifiée appartenant à la compagnie aérienne et tendant à s'assurer que les surfaces critiques de l'appareil sont parfaitement dégagées avant le décollage.

Lorsqu'un membre du personnel de cabine dit au pilote commandant de bord qu'il a observé un degré inquiétant de contamination, il incombe alors au pilote commandant de bord de vérifier personnellement, ou de faire vérifier par un autre membre de l'équipage de conduite, l'état des ailes avant que l'avion décolle.

---

## Deuxième rapport provisoire de 1990

### Dégivrage au sol des aéronefs et questions de sécurité aérienne connexes

---

Les problèmes de l'Aéroport international Pearson peuvent être réglés grâce à des solutions à court terme et à long terme. À long terme, des surfaces de béton supplémentaires sont, de toute évidence, nécessaires,

notamment l'ajout d'aires de trafic, de pistes et de voies de circulation pour atténuer la congestion. Il faudrait que des installations permanentes de dégivrage soient construites en fin de piste pour un dégivrage secondaire des aéronefs immédiatement avant le décollage dans des conditions météorologiques difficiles. La mise en oeuvre de ces mesures à long terme se fera probablement sur une période de trois à cinq ans. De leur côté, les transporteurs devraient améliorer leur équipement et leurs méthodes de dégivrage et utiliser les fluides antigivrage de type II qui satisfont aux normes de l'ACENA de façon que les décollages retardés s'effectuent en toute sécurité. On peut prévoir que la mise en oeuvre de ces mesures pourra se faire sur une période beaucoup plus courte.

À court terme, il y aurait lieu d'appliquer provisoirement et immédiatement certaines mesures à l'Aéroport international Pearson. Le CTA devrait élaborer et mettre en oeuvre des procédures aux postes de stationnement visant à réduire les retards de départs au minimum. Des installations temporaires devraient être construites en fin de piste afin d'assurer le dégivrage secondaire des aéronefs juste avant leur décollage. Ces installations nécessiteraient l'expansion des voies de circulation existantes près de la fin des pistes pour que le matériel et les équipes puissent y être accommodés. Par souci de l'environnement, il faudrait recueillir tout excédent de fluide sur les lieux et en disposer comme il convient.

---

La Commission a recommandé ceci :

- RCM 5 Transports Canada devrait, en priorité et en collaboration avec les principaux transporteurs aériens canadiens, ériger à la fin des pistes des installations provisoires de dégivrage et d'antigivrage à l'Aéroport international Pearson. Il faudrait prévoir la mise en place des premières installations de façon provisoire dès que possible au cours de la saison glaciale 1990-1991. Les installations permanentes qui seront érigées ultérieurement devront être conçues et construites en fonction des préoccupations touchant la sécurité et l'environnement.
- RCM 6 Transports Canada devrait examiner et, si possible, mettre en oeuvre des procédures aux postes de circulation du contrôle du trafic aérien, à l'Aéroport international Pearson, en vue de la réduction des retards de décollages dans des conditions de précipitations verglaçantes.

- RCM 7 Outre les études de faisabilité déjà annoncées à l'égard de la construction de deux nouvelles pistes et des voies de circulation connexes à l'Aéroport international Pearson, Transports Canada devrait examiner et, si possible, agrandir les aires de trafic actuelles de l'aéroport afin de réduire la congestion et les retards de décollages qui en découlent. La mise en oeuvre de cette recommandation devrait être hautement prioritaire.
- RCM 8 Transports Canada devrait fortement inciter et aider les transporteurs aériens canadiens à utiliser des fluides d'antigivrage de type II répondant aux normes de l'ACENA sur les aéronefs à turboréacteur et, le cas échéant, à turbopropulseur.
- RCM 9 Afin d'assurer la sécurité des employés et de faciliter l'inspection convenable des surfaces des aéronefs après les opérations de dégivrage et d'antigivrage, Transports Canada devrait faire en sorte que l'éclairage extérieur soit adéquat et suffisant dans tous les postes de stationnement et les aires de trafic où s'effectuent pareilles opérations, à l'Aéroport international Pearson et aux autres aéroports principaux du Canada.
- RCM 10 Transports Canada devrait fournir, en priorité et là où la situation l'exige, les ressources nécessaires à l'application des règlements concernant les *avions propres*, y compris les vérifications intermittentes aux fins de piste, des surfaces des aéronefs dans des conditions hivernales difficiles.
- RCM 11 Transports Canada devrait encourager vivement les transporteurs aériens canadiens à mettre sur pied un service commun de dégivrage et d'antigivrage qui serait offert à tous les transporteurs aériens à l'Aéroport international Pearson et dans les autres aéroports principaux du Canada et qui aurait à sa disposition de l'équipement servant à appliquer à la fois les fluides de type I et ceux de type II, en cas de besoin.
- RCM 12 Transports Canada devrait exiger que les transporteurs aériens canadiens mettent au point des méthodes de dégivrage et d'antigivrage au sol des aéronefs et des normes de formation du personnel navigant technique et du personnel au sol. La mise en oeuvre de ces normes et méthodes devrait faire partie des exigences auxquelles les transporteurs aériens sont tenus de satisfaire pour l'obtention de leur permis d'exploitation.

- RCM 13 Le Groupe de gestion des aéroports de Transports Canada devrait intégrer au personnel de chacun des principaux aéroports canadiens des personnes qui ont des connaissances et une expérience substantielles des opérations aériennes. Ces personnes devraient faire état de toute question touchant la sécurité des opérations directement au directeur de l'aéroport. En outre, il est recommandé que soit mis en place un système de rapports obligatoires pour que les questions reliées à la sécurité aéronautique soient portées à l'attention immédiate des cadres supérieurs compétents et qu'elles soient traitées dans des délais déterminés.
- RCM 14 Transports Canada devrait examiner en priorité les aéroports canadiens afin de déterminer si l'incompatibilité entre les retards des décollages et les délais d'efficacité des méthodes de dégivrage et d'antigivrage que l'on a cernés à l'Aéroport international Pearson de Toronto existe à d'autres endroits. Si on retrouve la même incompatibilité, Transports Canada devrait voir à ce que des mesures correctrices opportunes soient prises.
- RCM 15 Transports Canada ou les transporteurs aériens, ou les deux, devraient assurer, par souci de la sécurité des employés des aires de trafic et de l'environnement, le maintien de matériel convenable et devraient élaborer des procédures appropriées pour le nettoyage et la destruction des fluides de dégivrage et d'antigivrage dans les aires utilisées par les transporteurs aériens.
- RCM 16 Transports Canada devrait prendre part de façon active aux travaux actuellement en cours au sein de l'aviation internationale en vue de l'avancement des techniques de dégivrage et d'antigivrage au sol des aéronefs. Cela devrait comprendre une participation à l'élaboration de normes internationales, à la rédaction de guides à l'intention du personnel des installations de dégivrage éloignées et en fin de piste, de même que la mise au point de méthodes plus fiables d'estimation des délais d'efficacité du dégivrage et de l'antigivrage.
- RCM 17 Transports Canada devrait encourager vivement les transporteurs aériens canadiens à fournir à leur personnel navigant technique des tableaux des délais d'efficacité des applications de dégivrage et d'antigivrage fondées sur les renseignements

technologiques les plus récents. Ces tableaux devraient servir de lignes directrices.

---

## Rapport final

---

### Deuxième partie : Faits entourant l'écrasement du vol 1363

Ces recommandations sont celles que l'on retrouve tout au long du rapport final. Bien qu'elles soient regroupées selon le chapitre dans lequel elles s'insèrent, elles peuvent porter sur plus d'un sujet et devraient être considérées dans le contexte du rapport dans son ensemble.

---

#### Chapitre 8 : Intervention de la région de Dryden

Il est recommandé :

- RCM 18 Que Transports Canada s'assure que les unités de sauvetage et de lutte contre les incendies (CFR) des aéroports fassent les exercices d'intervention en cas d'urgence stipulés dans les documents pertinents de Transports Canada, y compris les exercices en conditions hivernales et les exercices hors des limites de l'aéroport.
- RCM 19 Que Transports Canada s'assure que toutes les personnes participant aux exercices CFR, y compris les chefs des pompiers CFR et les coordonnateurs sur place, comprennent et exécutent la totalité de leurs tâches durant de tels exercices, conformément aux dispositions des documents pertinents de Transports Canada, comme elles le feraient dans le cadre d'une urgence réelle.
- RCM 20 Que Transports Canada s'assure que tous les aéroports subventionnés par Transports Canada possèdent en tout temps des plans d'intervention d'urgence à jour et un manuel des procédures d'urgence approuvés par Transports Canada.

- RCM 21 Que Transports Canada s'assure que l'intervention d'urgence des services de sauvetage et de lutte contre les incendies en cas d'écrasement d'aéronef à l'intérieur de la zone accessible aux sauveteurs et aux pompiers soit clairement définie dans tous les documents pertinents, y compris dans les plans d'intervention d'urgence de l'aéroport et dans le manuel des procédures d'urgence de l'aéroport.
- RCM 22 Que Transports Canada s'assure que, dans le cadre du processus de planification des interventions d'urgence, tous les organismes appelés à intervenir figurant dans le manuel des procédures d'urgence d'un aéroport s'équipent de radios capables de communiquer sur un canal commun.

## **Troisième partie : Services de sauvetage et de lutte contre les incendies**

---

### **Chapitre neuf : Services de sauvetage et de lutte contre les incendies de l'aéroport municipal de Dryden**

Il est recommandé :

- RCM 23 Que Transports Canada prenne toutes les mesures nécessaires pour que les autorités aéroportuaires de tous les aéroports canadiens, conjointement au personnel des unités de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (CFR), déterminent quels sont les meilleurs moyens de faire face aux situations d'urgence à l'intérieur des limites de leurs aéroports et des zones accessibles aux sauveteurs et aux pompiers, en fonction du personnel et du matériel disponibles ainsi que du relief environnant.
- RCM 24 Que Transports Canada voie à ce que tous les documents qui décrivent les zones accessibles aux sauveteurs et aux pompiers (ZASP) ou qui y font référence, qu'ils soient produits par Transports Canada ou par les autorités de l'aéroport local, soient descriptifs, uniformes, et sans ambiguïtés en ce qui a trait aux ZASP, et que de tels documents définissent plus particulièrement les responsabilités des unités CFR à l'inté-

rieur de la ZASP, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des limites de l'aéroport.

- RCM 25 Que Transports Canada s'assure, par l'entremise du programme de certification des sapeurs-pompiers, et d'autres programmes et ententes si nécessaire, que tous les sapeurs-pompiers CFR, y compris les chefs des pompiers, soient adéquatement formés.
- RCM 26 Que Transports Canada présente à l'approbation des législateurs un texte qui donnerait à Transports Canada le pouvoir de faire en sorte que tout le personnel de sauvetage et de lutte contre les incendies (CFR), y compris celui des aéroports n'appartenant pas à Transports Canada et n'étant pas exploités par Transports Canada, respecte les normes de formation et d'exploitation CFR de Transports Canada.
- RCM 27 Que Transports Canada encourage toutes les communautés où l'on retrouve un aéroport équipé de service d'incendies à inclure dans leur plan d'urgence et d'aide mutuelle des instructions spécifiques en ce qui concerne les fonctions, responsabilités et domaines d'autorité de chaque organisation qui doit en principe intervenir en cas d'urgence aérienne en dehors ou à l'intérieur des limites de l'aéroport.
- RCM 28 Que Transports Canada prenne des mesures pour que les aviateurs qui travaillent dans les aéroports subventionnés ou exploités par Transports Canada connaissent et respectent les pratiques d'avitaillement sécuritaires.
- RCM 29 Que Transports Canada mette en vigueur une politique qui rendrait les unités de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs responsables, après une formation adéquate, de la surveillance des procédures d'avitaillement des aéronefs et qui garantirait le respect des normes et procédures d'avitaillement.
- RCM 30 Que Transports Canada s'assure que les programmes de formation destinés aux unités de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs comportent une préparation des pompiers aux réalités d'un accident aérien afin que ceux-ci ne se laissent pas détourner de leurs principales responsabilités sur les lieux d'un accident.

- RCM 31 Que, à chaque fois qu'une unité de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (CFR) est appelée à intervenir après un accident d'aviation, Transports Canada inclue dans son programme d'évaluation de l'intervention après l'écrasement, une analyse objective des faits et gestes de l'unité CFR dans le but de pouvoir corriger les lacunes de cette intervention et de transmettre aux autres unités CFR les aspects positifs et négatifs de ladite intervention.
- RCM 32 Que Transports Canada s'assure que, en vertu d'accords locaux passés entre les responsables des aéroports et les transporteurs aériens, le personnel de sauvetage et de lutte contre les incendies (CFR) soit informé le plus tôt possible après un incident ou un accident du nombre de personnes à bord, du carburant à bord et de la présence de toute marchandise dangereuse à l'intérieur de l'aéronef. Ces procédures devraient couvrir la possibilité que l'équipage de conduite de l'appareil ne soit pas en mesure de fournir ces renseignements.

## Quatrième partie : Processus d'enquête sur l'avion et observations

### Chapitre 10 : Enquête technique

#### Tableaux de sauvetage d'aéronef

Étant donné que les services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (CFR) de Dryden ne disposaient d'aucun tableau de sauvetage d'aéronef pour le F-28 le jour de l'accident, et que les enregistreurs de données de vol et les enregistreurs phoniques ont été détruits par l'incendie, j'avais l'intention de recommander que l'on mette de tels tableaux à la disposition du personnel des CFR et qu'il les utilise pour l'entraînement. Toutefois, il semble que, depuis les audiences de la présente Commission, Transports Canada a réagi en s'assurant que tous les aéroports dont Transports Canada est le propriétaire et l'exploitant puissent se procurer facilement des tableaux de sauvetage d'aéronef. Ces initiatives ont plus que répondu à mes préoccupations relativement aux aéroports dont Transports Canada est propriétaire et exploitant, et c'est pourquoi il n'y a plus de raison de faire des recommandations quant à

ces aéroports. Je fais toutefois la recommandation suivante à propos des aéroports dont Transports Canada n'est ni le propriétaire ni l'exploitant :

- RCM 33 Que Transports Canada, en coopération avec les exploitants des aéroports, s'assure que tous les aéroports canadiens dont Transports Canada n'est ni le propriétaire ni l'exploitant mais qui sont desservis par des transporteurs aériens réguliers, peuvent se procurer les tableaux de sauvetage d'aéronef de la même façon que les aéroports dont Transports Canada est le propriétaire et l'exploitant.

**Résistance à l'écrasement des enregistreurs de données de vol et des enregistreurs phoniques**

Les enregistreurs de bord du C-FONF ont été détruits par l'incendie et n'ont été d'aucune utilité aux enquêteurs. Comme ces enregistreurs conservent des paramètres essentiels sur l'avion et ses performances et sont normalement la meilleure source de renseignements pour l'enquête, il est de la plus grande importance que leur résistance à l'écrasement soit améliorée. Par conséquent, je fais les recommandations suivantes :

- RCM 34 Que Transports Canada et le Bureau de la sécurité des transports du Canada continuent, au moyen d'initiatives et de comités nationaux et internationaux, d'exercer des pressions pour l'adoption de normes de résistance à l'écrasement plus rigoureuses pour les enregistreurs de bord des aéronefs.
- RCM 35 Que Transports Canada et le Bureau de la sécurité des transports du Canada entreprennent un programme de recherches visant à mettre au point un système d'enregistreurs de bord déployables ou non déployables plus approprié et qui soit raisonnablement capable de résister à tout écrasement et de fournir des données utilisables.
- RCM 36 Que Transports Canada et le Bureau de la sécurité des transports du Canada fassent, ou fassent faire, une étude sur la position des enregistreurs de bord dans les aéronefs en vue d'assurer la résistance de ces dispositifs pour tout type d'accident.

**Exigences relatives à la lettre d'approbation**

Il n'est pas clair dans les instructions de Transports Canada si la délivrance d'une lettre d'approbation est obligatoire. Dans le processus d'homologation du manuel de contrôle de la maintenance ou de toute

modification à ce manuel, cette lettre, selon moi, a une fonction précise, et je formule par conséquent la recommandation suivante :

- RCM 37 Que Transports Canada rende obligatoire la délivrance d'une lettre d'approbation à un transporteur aérien dans le cadre du processus normal d'homologation du «manuel de contrôle de la maintenance» ou de toute modification à ce manuel.

**Définition du terme «équipement essentiel»**

Les témoignages reçus aux audiences de la présente Commission ont révélé qu'il n'existait pas présentement de définition du terme «équipement essentiel» qui soit facilement utilisable ou utile aux pilotes et aux techniciens en cours d'exploitation normale des aéronefs. Il est par conséquent recommandé :

- RCM 38 Que Transports Canada redéfinisse le terme «équipement essentiel» de l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série II, numéro 20 afin de supprimer toute ambiguïté et de le rendre facilement compréhensible par les pilotes et les techniciens qui ont à utiliser ce terme ou à s'y référer.

---

## **Chapitre 11 : Les possibilités de survie**

Il est recommandé :

- RCM 39 Que Transports Canada insiste pour qu'on adopte des normes quant à l'utilisation, à l'intérieur des avions, de matériaux qui empêchent une propagation rapide du feu et qui ne dégagent pas de fumées toxiques.

---

## **Chapitre 12 : Performances et dynamique de vol du Fokker F-28, Mk1000**

Il est recommandé :

- RCM 40 Que Transports Canada s'assure que toutes les personnes qui participent aux opérations des transporteurs aériens, notamment les gestionnaires, les agents d'exploitation, le personnel de maintenance et les pilotes, soient entièrement informées de

la nature et des dangers de la contamination voilure, tant pour les avions à réacteurs que pour ceux à hélices.

- RCM 41 Que Transports Canada s'assure que toutes les personnes qui participent aux opérations des transporteurs aériens, notamment les gestionnaires, les agents d'exploitation, le personnel de maintenance et les pilotes, possèdent et soient en mesure de le démontrer une bonne compréhension de tous les aspects de la contamination voilure, notamment sa formation, son élimination, sa prévention et ses effets sur les caractéristiques aérodynamiques de l'avion, un accent tout particulier étant mis sur le phénomène de «sur-refroidissement».
- RCM 42 Que Transports Canada informe par écrit les pilotes sur la façon dont l'utilisation de techniques de pilotage non conventionnelles, comme celles décrites dans le rapport «Dynamiques de vol» préparé pour la présente Commission et inclus dans le rapport final en tant qu'annexe technique numéro 4, dans le manuel de vol du F-28 de Fokker, et dans les déclarations des témoins experts, peuvent aider un pilote à faire face à une situation anormale découverte pendant le décollage. La présente Commission insiste sur le fait qu'elle ne préconise pas l'utilisation de techniques de pilotage non conventionnelles pour exploiter un avion dans des conditions météorologiques défavorables comme solution de remplacement à une préparation adéquate de l'avion pour le vol.
- RCM 43 Que Transports Canada exige que les manuels de vol des avions et les manuels d'utilisation connexes comprennent des indications approuvées concernant les procédures d'exploitation supplémentaires, y compris les performances des avions lorsque ces derniers utilisent des pistes mouillées ou contaminées.
- RCM 44 Que Transports Canada, en collaboration avec les avionneurs et les exploitants, accélère les recherches sur des moyens techniques précis capables de définir l'état de la surface des pistes et les effets de cet état sur les performances des avions.
- RCM 45 Que Transports Canada oblige les transporteurs aériens à fournir un entraînement adéquat aux équipages de conduite traitant des effets des pistes contaminées sur les performances des aéronefs lors des atterrissages, des décollages et des décollages interrompus.

- RCM 46 Que Transports Canada, en collaboration avec les avionneurs et les exploitants, accélère les recherches sur des moyens équitables et pratiques pour obliger les exploitants à respecter des critères de longueur de piste équivalente lorsqu'ils utilisent des pistes mouillées ou contaminées.
- RCM 47 Que Transports Canada, en collaboration avec les exploitants d'aéroport, accélère les recherches sur des méthodes plus efficaces pour faire en sorte que les pistes demeurent exemptes des contaminants qui compromettent les performances de décollage des avions.
- RCM 48 Que Transports Canada participe à des recherches sur les dispositifs visant à permettre aux pilotes de déterminer l'état extérieur de l'avion à partir de l'intérieur du poste de pilotage et encourage de telles recherches. En plus d'aider les pilotes à déceler tout risque de contamination de l'avion, de tels dispositifs devraient aider les pilotes à évaluer tout problème mécanique ou technique qui pourrait survenir à l'extérieur de leur appareil.

## **Cinquième partie : Le transporteur aérien, Air Ontario Inc.**

### **Chapitre 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**

Il est recommandé :

- RCM 49 Que Transports Canada propose l'adoption d'une loi obligeant la mise en place de listes d'équipement minimal approuvées pour tout aéronef certifié en vertu d'un règlement antérieur ou d'un règlement équivalent, avant l'entrée en service commercial de ce type d'aéronef au Canada.
- RCM 50 Que Transports Canada ne délivre pas de certificat d'exploitation ou de modification à un certificat d'exploitation existant à un transporteur aérien exploitant un aéronef certifié en vertu de la Federal Aviation Regulation 25 des

États-Unis, d'un règlement antérieur ou d'un règlement équivalent, tant que les listes d'équipement minimal exigées et approuvées ne seront pas en place.

- RCM 51 Que Transports Canada s'assure que la réparation d'un groupe auxiliaire de bord hors d'usage ne puisse être différée que s'il existe une restriction d'exploitation exigeant la présence d'un groupe de démarrage au sol agréé dans tous les aéroports où l'on prévoit de faire l'exploitation commerciale de cet aéronef. Cette restriction d'exploitation devrait figurer dans la liste d'équipement minimal de l'aéronef.
- RCM 52 Que Transports Canada serve un avertissement à tous les pilotes pour leur faire savoir combien il peut être dangereux de tirer un disjoncteur à bord d'un aéronef pour arrêter une alarme qui peut très bien s'être déclenchée à bon escient.
- RCM 53 Que Transports Canada exige que les transporteurs aériens disposent des politiques et des directives appropriées leur permettant de s'assurer que les équipages de conduite seront informés, au moment de la réception d'un plan de vol exploitation, de toutes les déficiences de l'avion dont la réparation a été différée en vertu d'une liste d'équipement minimal.
- RCM 54 Que Transports Canada exige que tous les transporteurs aériens qui exploitent des aéronefs possédant des listes d'équipement minimal (MEL) offrent à la totalité de leurs pilotes, employés de maintenance et régulateurs de vol une formation approuvée portant sur la bonne utilisation d'une MEL.

---

## Chapitre 17 : Le programme F-28 : Absence de groupe de démarrage au sol à Dryden

Il est recommandé :

- RCM 55 Que Transports Canada s'assure que les transporteurs aériens possèdent des lignes de conduite opérationnelles exigeant la présence de matériel de servitude au sol à chacun des aéroports que le transporteur aérien a l'intention d'utiliser.

- RCM 56 Que Transports Canada s'assure que les lignes directrices opérationnelles mentionnées ci-dessus à la recommandation RCM 55 soient contenues dans les manuels d'exploitation du transporteur aérien, par exemple son manuel des opérations aériennes et son routier, et/ou la liste d'équipement minimal de chaque aéronef.
- RCM 57 Que Transports Canada s'assure, lors de l'analyse de la demande d'un transporteur aérien concernant un certificat d'exploitation ou un amendement à un certificat d'exploitation, qu'il y ait examen minutieux des installations de soutien prévues par le transporteur aérien. Transports Canada devrait ensuite s'assurer que les lignes directrices opérationnelles contenues dans les manuels d'exploitation du transporteur aérien tiennent compte comme il se doit des installations de soutien identifiées et existantes du transporteur aérien. Aucun certificat d'exploitation ou amendement à ce dernier ne devrait être accordé à moins que Transports Canada ne s'en soit assuré.

---

## Chapitre 18 : Le programme F-28 : Pièces de rechange

Il est recommandé :

- RCM 58 Que Transports Canada indique à ses employés de la navigabilité aérienne que c'est à eux-mêmes de décider si un transporteur aérien possède un stock approprié de pièces de rechange lui permettant d'assurer une maintenance adéquate de ses aéronefs. En aucune circonstance, cette décision ne devrait être dans les faits déléguée à une personne employée par la compagnie aérienne qui soumet la demande.
- RCM 59 Que Transports Canada propose un amendement à l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, Partie II, paragraphe 12(2), pour aider le personnel de la navigabilité aérienne de Transports Canada à décider s'il y a un stock de pièces de rechange suffisant. Ou bien, une politique ministérielle écrite approuvée devrait être promulguée pour aider le personnel de la navigabilité aérienne à prendre sa décision.

- RCM 60 Que Transports Canada ne délivre en aucune circonstance un certificat d'exploitation ou un amendement à un certificat d'exploitation tant qu'il n'est pas convaincu que toutes les exigences relatives aux pièces de rechange établies par le Ministère sont satisfaites.
- 

## **Chapitre 19 : Le programme F-28 : les manuels d'exploitation**

Il est recommandé :

- RCM 61 Que Transports Canada approuve un exemplaire complet du manuel d'exploitation d'un transporteur aérien avant de lui délivrer un certificat d'exploitation ou d'en approuver les modifications, et qu'il approuve tous les modificatifs et tous les ajouts apportés à ce manuel.
- RCM 62 Que Transports Canada propose un amendement à l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, de manière à obliger Transports Canada à approuver un manuel d'utilisation pour chacun des types d'aéronefs exploités par un transporteur aérien. En outre, il est recommandé qu'une telle approbation soit obligatoire avant que Transports Canada n'approuve le certificat d'exploitation ou une modification au certificat d'exploitation d'un transporteur aérien autorisant ce dernier à exploiter commercialement ce type d'aéronef.
- RCM 63 Que Transports Canada propose un amendement à l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, de manière à obliger Transports Canada à exiger de chaque transporteur aérien, pour examen et approbation, un manuel des agents de bord, que ce dernier fasse partie du manuel d'exploitation ou qu'il soit un manuel distinct.
- RCM 64 Que Transports Canada propose un amendement à l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, de manière à supprimer les conditions existantes mentionnées aux articles 5, 6 et 33 et à les remplacer par des conditions utilisant les expressions «niveau de sécurité élevé» et «le

niveau de sécurité le plus élevé», comme c'est le cas dans la Federal Aviation Regulation équivalente des États-Unis qui porte sur les normes et les procédures relatives aux transporteurs aériens qui exploitent de gros avions.

- RCM 65 Que Transports Canada propose l'adoption d'une loi pour obliger un transporteur aérien à soumettre pour approbation à Transports Canada son manuel d'exploitation, tel que défini dans l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, avant de recevoir son certificat d'exploitation ou un certificat d'exploitation modifié.
- RCM 66 Que Transports Canada s'assure que les transporteurs aériens adoptent et respectent les sections de leur manuel d'exploitation qui doivent s'y trouver en vertu de l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2.

---

## Chapitre 20 : Le programme F-28 : Formation aux opérations aériennes

Il est recommandé :

- RCM 67 Que Transports Canada veuille à ce qu'une analyse systématique et exhaustive du sur-refroidissement soit insérée dans les manuels d'opérations aériennes des transporteurs et/ou les manuels d'exploitation des avions, ainsi que dans les publications de Transports Canada comme l'A.I.P., de manière que tous les pilotes et les membres du personnel d'exploitation de l'aviation soient au courant du caractère insidieux du phénomène de sur-refroidissement et des divers facteurs qui peuvent faire que des contaminants adhèrent aux surfaces portantes d'un avion.
- RCM 68 Que Transports Canada veuille à ce que tout l'entraînement en vol des pilotes d'un transporteur aérien soit assuré dans toute la mesure du possible sur simulateur de vol.
- RCM 69 Que Transports Canada veuille à ce que, si un transporteur aérien met en service un nouveau type d'avion, alors qu'il ne dispose pas de pilotes ayant l'expérience requise et nécessaire

sur ce nouveau type d'avion, ce transporteur réserve à ses pilotes un nombre suffisant d'heures de vol non commercial pour leur permettre d'acquérir l'expérience requise.

- RCM 70 Que Transports Canada encourage les transporteurs aériens qui n'ont pas de pilotes ayant une expérience suffisante sur un nouveau type d'avion à engager des pilotes très expérimentés venant de l'extérieur pour participer à la formation des pilotes de ces transporteurs et pour voler avec eux jusqu'à ce qu'ils aient acquis un niveau suffisant d'expérience en vol sur le nouveau type d'avion.
- RCM 71 Que Transports Canada propose l'adoption d'une loi relative à l'appariement des équipages de conduite, exigeant que l'un des membres de chaque équipage, que ce soit le pilote commandant de bord ou le copilote, ait une bonne expérience en vol sur ce type d'avion.
- RCM 72 Que Transports Canada inspecte systématiquement les activités du personnel d'avitaillement des avions et des services d'escale, pour s'assurer que ces personnes exécutent convenablement leurs tâches et qu'elles ont reçu une formation suffisante.
- RCM 73 Que Transports Canada veille à ce que tout le personnel affecté aux services d'escale, qu'il s'agisse des employés du transporteur aérien ou de ceux d'un agent sous contrat, reçoive une formation concernant les services d'escale sur tous les types d'avions dont il sera appelé à s'occuper. Si des employés sont appelés à assurer l'avitaillement des avions, ceux-ci devraient aussi connaître les bonnes procédures d'avitaillement.
- RCM 74 Que Transports Canada propose l'adoption de règlements établissant les critères de formation et de compétence des agents de bord.
- RCM 75 Que Transports Canada contrôle et vérifie périodiquement le programme de formation des agents de bord de tous les transporteurs aériens pour s'assurer que cette formation respecte les normes établies.

## **Chapitre 21 : Le programme F-28 : Pratiques opérationnelles : avitaillement moteur en marche et dégivrage des avions au sol**

Il est recommandé :

- RCM 76 Que Transports Canada veille à ce que les manuels d'exploitation de tous les transporteurs aériens spécifient que l'avitaillement moteur en marche est une procédure anormale et potentiellement dangereuse et qu'ils décrivent en détail les procédures appropriées à suivre pour exécuter l'avitaillement moteur en marche de manière sécuritaire.
- RCM 77 Que Transports Canada, pendant que le processus d'approbation des manuels des transporteurs aériens suit son cours, s'assure que les dispositions des manuels proposés sont cohérentes et, plus précisément, qu'elles coordonnent les tâches des agents de bord avec celles de l'équipage de conduite en ce qui concerne les procédures d'avitaillement moteur en marche, en veillant à ce que les instructions des différents manuels se recoupent de manière appropriée.
- RCM 78 Que Transports Canada veille à ce que toutes les personnes employées à l'avitaillement des avions soient convenablement formées aux normes établies par Transports Canada.
- RCM 79 Que Transports Canada assure une surveillance adéquate des procédures d'avitaillement des avions aux aéroports canadiens.
- RCM 80 Que Transports Canada encourage les transporteurs aériens à ajuster leurs procédures et leurs politiques opérationnelles, lorsque c'est techniquement faisable, de manière à permettre le dégivrage d'un avion avec un moteur principal en marche.
- RCM 81 Que Transports Canada veille à ce que l'esprit du concept de «l'aile propre», qui figure dans les recommandations RCM 2 et 3 et dans les modifications apportées récemment au Règlement de l'Air (DORS/90-757) et aux Ordonnances sur la navigation aérienne (DORS/90-758 et DORS/90-759), soit introduit et mis en vigueur dans les manuels d'exploitation pertinents des transporteurs aériens canadiens.

- RCM 82 Que Transports Canada s'assure, lors de ses opérations normales de certification et d'inspection des transporteurs aériens canadiens, que des systèmes bien organisés et efficaces sont mis en place chez les transporteurs aériens canadiens en vue de la diffusion coordonnée, à tous les pilotes et à tous les membres du personnel d'exploitation, de renseignements opérationnels complets – y compris, sans que cette mention soit limitative, toute information concernant les procédures de dégivrage des avions au sol.
- RCM 83 Que Transports Canada envisage sérieusement l'opportunité de nommer un spécialiste très qualifié aux fonctions de personne-ressource nationale, spécialisée dans toutes les questions concernant la contamination des surfaces des avions, ainsi que le dégivrage et l'antigivrage au sol des avions au Canada, dans le sens le plus large de ces expressions, en prenant modèle sur un poste analogue existant à la Federal Aviation Administration des États-Unis et avec des objectifs et des responsabilités analogues.

---

## **Chapitre 22 : Le programme F-28 : Bretelles de sécurité d'agent de bord**

Il est recommandé :

- RCM 84 Que Transports Canada procède immédiatement aux amendements qu'il convient de faire à l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série II, numéro 2, amendements qui exigeraient la modification des sièges agents de bord par l'installation des bretelles de sécurité et d'autres dispositifs d'amélioration de la sécurité sur les avions plus anciens comme le F-28.
- RCM 85 Que Transports Canada évalue et modifie, le cas échéant, les procédures nécessaires à la promulgation d'une loi relative à la sécurité aérienne de façon à éviter le processus bureaucratique qui a retardé, pendant les onze ans depuis lesquels une loi semblable existe aux États-Unis, la promulgation de la loi concernant les bretelles de sécurité d'agent de bord et d'autres textes réglementaires importants en matière de sécurité aérienne.

- RCM 86 Que Transports Canada s'assure que des personnes qui occupent des postes dans l'industrie du transport aérien ne siègent pas aux comités de sélection ou d'embauche de Transports Canada, là où il y a une apparence de conflit d'intérêts entre le poste qu'ils occupent dans l'industrie et leurs fonctions au sein du comité de sélection.
- 

## Chapitre 23 : Le contrôle d'exploitation

Il est recommandé :

- RCM 87 Que Transports Canada réexamine ses exigences réglementaires relatives aux systèmes de contrôle d'exploitation et de surveillance des vols des transporteurs aériens, et étudie l'opportunité d'instaurer un mécanisme à quatre niveaux pour ces systèmes, comme il a été discuté au chapitre 23, Le contrôle d'exploitation, du rapport final.
- RCM 88 Que Transports Canada propose l'adoption d'une loi exigeant la délivrance d'une licence aux régulateurs de vol comme condition préalable à l'exercice de la fonction de régulateur de vol, et exigeant une formation respectant les normes établies par Transports Canada, y compris le passage des examens appropriés de Transports Canada en vue de l'obtention d'une telle licence. Je recommande à Transports Canada de s'inspirer du régime des licences des agents d'opération (régulateurs de vol) de la Federal Aviation Administration des États-Unis.
- RCM 89 Que, en attendant l'entrée en vigueur de la recommandation RCM 88 qui précède, Transports Canada enjoigne à ses inspecteurs des transporteurs aériens de s'assurer avec soin que les régulateurs de vol qui exercent un contrôle opérationnel des vols respectent les exigences minimales de formation mentionnées dans l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2.
- RCM 90 Que Transports Canada présente des modifications à l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, portant sur les exigences minimales acceptables pour un plan de vol exploitation (feuille de route).

- RCM 91 Que Transports Canada enjoigne aux inspecteurs des transporteurs aériens de vérifier avec soin l'exactitude de feuilles de route, lors des inspections en vol et au sol.
- RCM 92 Que Transports Canada, au moment de l'approbation des manuels d'exploitation d'un transporteur aérien, s'assure que les qualifications de formation des régulateurs de vol énoncées dans le manuel de formation des régulateurs de vol ne soient pas moins détaillées que celles exigées dans les Ordonnances sur la navigation aérienne, et ce, pour tous les cas où ces régulateurs de vol exercent un contrôle opérationnel des vols.
- RCM 93 Que Transports Canada instaure un programme permanent de contrôle, d'inspection et de vérification des régulateurs de vol et des systèmes de régulation et de surveillance des vols, et prévoie des inspections intermittentes et des vérifications sans préavis.
- RCM 94 Que Transports Canada apporte les modifications appropriées à l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, partie III, de façon à préciser clairement une fois pour toutes où commencent et où finissent le contrôle des opérations et le contrôle d'exploitation.
- RCM 95 Que Transports Canada exige que les transporteurs aériens possèdent une système, automatisé ou autre, leur permettant d'alerter les régulateurs de vol en cas de changements importants aux conditions météorologiques, réelles ou prévues, aux escales importantes des vols pour lesquels une surveillance est assurée.
- RCM 96 Que Transports Canada exige que les données et les procédures utilisées par les transporteurs aériens au moment de la préparation des vols soient exactes et suffisantes pour garantir des réserves de carburant conformes aux exigences de l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, et pour garantir que l'aéronef sera exploité à l'intérieur des limites de masse autorisée.
- RCM 97 Que Transports Canada s'assure que tout système de surveillance des vols exigé en vertu de l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, et approuvé par Transports Canada offre la possibilité de communications directes

entre pilotes et régulateurs de vol depuis le poste de pilotage, lorsque les moyens de communication nécessaires existent.

- RCM 98 Que, en cas d'approbation d'un système de régulation par les pilotes, aussi bien Transports Canada que le transporteur aérien veillent à ce que les tâches et les responsabilités des pilotes et des régulateurs de vol soient clairement et entièrement définies dans le manuel d'exploitation. Il devrait être énoncé clairement dans ce manuel qu'aucune décision liée à l'exploitation ne pourra être prise sans l'accord du commandant de bord.
- RCM 99 Que Transports Canada exige que tous les transporteurs aériens possèdent un système obligeant tout agent d'escale à informer le centre de régulation ou le commandant de bord de toute modification importante au nombre des passagers ou à la masse du fret dès que l'agent d'escale est mis au courant d'une telle modification.

---

## Chapitre 24 : La sécurité des vols

Il est recommandé :

- RCM 100 Que Transports Canada propose un amendement à l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, article 5, afin d'inclure dans la liste du personnel de direction d'un transporteur aérien le poste de responsable de la sécurité des vols.
- RCM 101 Que Transports Canada propose un amendement à l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, article 5, afin d'exiger la nomination par un transporteur aérien d'une personne au poste de responsable de la sécurité des vols de ce transporteur, dont les qualifications et la description des tâches et responsabilités seraient déterminées par Transports Canada après consultation avec l'industrie du transport aérien, et afin d'assurer que le responsable de la sécurité des vols ait accès directement et en permanence au président-directeur général du transporteur aérien pour les questions liées à la sécurité des vols.

- RCM 102 Que Transports Canada mette sur pied un programme de consultation auprès des transporteurs aériens canadiens et auprès du Bureau de la sécurité des transports du Canada dans le but d'amener les transporteurs aériens à mettre sur pied, à doter en personnel et à exploiter de façon permanente un programme de sécurité des vols efficace basé sur les «Fonctions de sécurité des vols» identifiées dans le Manuel de politique technique de l'Association du transport aérien international, OPS modification n° 37, juillet 1989, mentionné au chapitre 24 du rapport final, Sécurité des vols.
- RCM 103 Que Transports Canada mette sur pied un programme de surveillance des programmes de sécurité des vols des transporteurs aériens canadiens dans le but de s'assurer que chaque transporteur aérien possède un programme de sécurité des vols efficace en fonction de l'importance et de la portée des opérations de chaque transporteur.

---

## Chapitre 25 : Performance de la direction

Il est recommandé :

- RCM 104 Que Transports Canada s'assure que l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, article 5, soit modifiée de façon qu'elle énonce clairement les fonctions, les responsabilités et les qualifications afférentes à tous les postes de direction d'un transporteur aérien qui y sont mentionnés.
- RCM 105 Que Transports Canada élabore des critères uniformes applicables aux qualifications du personnel de direction des transporteurs aériens mentionnés dans l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, article 5. Ces critères devraient tenir compte, entre autres choses, des qualités suivantes de tout candidat à un poste de direction :
- expérience de direction et en aéronautique;
  - nombre d'heures de vol;
  - licences professionnelles (par exemple, technicien d'entretien d'aéronef ou pilote de ligne);
  - dossier d'incidents ou de faits aéronautiques;

- connaissance de la *Loi sur l'aéronautique*, du Règlement de l'Air et des Ordonnances sur la navigation aérienne de même que des exigences et formalités de certification des transporteurs aériens;
- connaissance des manuels de transporteur aérien appropriés nécessaires à une bonne exécution des tâches et des responsabilités.

- RCM 106 Que, une fois que les critères uniformes mentionnés à la recommandation RCM 105 auront été fixés et publiés, Transports Canada s'assure que toute candidature à un poste de direction d'un transporteur aérien soit considérée en fonction de ces critères.
- RCM 107 Que Transports Canada surveille et contrôle de façon suivie et adéquate les programmes de mise en service de nouveaux avions par les transporteurs aériens canadiens.
- RCM 108 Que Transports Canada propose l'adoption d'une loi forçant un transporteur aérien à partager la responsabilité, avec le commandant de bord, de la composition de l'équipage, de la régulation et de la conduite sûres et adéquates d'un vol pour lequel le transporteur aérien exerce un certain niveau de contrôle opérationnel. (L'adoption de la Federal Aviation Regulation 121 des États-Unis réglerait le problème.)
- RCM 109 Que Transports Canada s'assure que l'enquête consécutive à une infraction au Règlement de l'Air ou aux Ordonnances sur la navigation aérienne par un pilote de transporteur aérien ou par un technicien d'entretien d'aéronefs recherche jusqu'à quel point le transporteur aérien a contribué aux circonstances ou au milieu ayant finalement donné naissance à cette infraction. Si l'enquête montre que le transporteur aérien a contribué pour beaucoup à l'infraction, des mesures disciplinaires appropriées et équivalentes devraient également être prises contre lui et contre l'individu.

## Sixième partie : Transports Canada

---

### Chapitre 30 : Les répercussions de la déréglementation et de la réduction des effectifs sur la sécurité aérienne

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.

---

## **Chapitre 31 : La réglementation aérienne : le processus d'allocation des ressources**

Il est recommandé :

**RCM 118** Que Transports Canada s'assure, dans le cadre normal de tout futur processus d'élaboration des politiques, qu'il y ait obligatoirement des études d'impact approfondies effectuées par des analystes expérimentés et compétents en la matière comme condition préalable avant que les politiques susceptibles d'avoir des répercussions sur la sécurité aérienne puissent être adoptées et mises en application par le gouvernement.

- RCM 119 Que, lorsque des effets potentiellement néfastes à la sécurité sont identifiés, des mesures appropriées soient prises par le gouvernement de façon que ces effets soient éliminés avant la mise en oeuvre de la politique.
- RCM 120 Que tous les cadres supérieurs du Groupe Aviation de Transports Canada puissent prendre connaissance des exigences courantes imposées aux directions du Ministère dont ils ont la responsabilité.
- RCM 121 Que Transports Canada encourage tous les gestionnaires du Groupe Aviation, quel que soit leur rang, à communiquer à leurs supérieurs toute préoccupation concernant la sécurité aérienne qui a été portée à leur attention et qui pourrait avoir des répercussions sur l'industrie aéronautique et le public canadiens.
- RCM 122 Que Transports Canada mette en place une directive d'orientation pour que, si les ressources sont insuffisantes pour satisfaire à un programme de réglementation ou autre ayant une incidence directe sur la sécurité aérienne, les manques de ressources et leurs répercussions soient communiquées sans tarder aux niveaux hiérarchiques supérieurs jusqu'à ce que la situation soit corrigée ou jusqu'à ce que le ministre des Transports soit mis au courant.
- RCM 123 Qu'un système de compte rendu des activités des transporteurs aériens permettant d'obtenir une vue d'ensemble exacte et à jour de l'industrie soit élaboré et utilisé par Transports Canada comme outil servant à déterminer les besoins en ressources, les ressources existantes et les mesures à prendre pour les programmes.
- RCM 124 Que Transports Canada examine à nouveau le processus d'attribution des ressources, y compris les normes de dotation, avec les objectifs suivants :
- a) Établir des normes de dotation basées sur tâches réalistes et quantifiables, sur leur fréquence et sur des normes reconnues de durée nécessaire pour accomplir ces tâches.
  - b) Réduire le nombre d'examens critiques, qui est actuellement de sept, jusqu'à un nombre plus bas et plus réaliste.

- c) Établir un coefficient de contingence pour la réglementation aérienne qui puisse, à la discrétion de la haute direction de Transports Canada, être invoqué pour fournir des ressources additionnelles dans des circonstances exceptionnelles liées à la sécurité.

**RCM 125** Que Transports Canada examine le rôle du Conseil de gestion des ressources, anciennement la Commission de contrôle des programmes, de façon à atteindre les buts suivants :

- a) Veiller à ce que le sous-ministre soit avisé de toutes les répercussions sur la sécurité aérienne que peuvent avoir les réductions des ressources recommandées par le Conseil de gestion des ressources.
- b) Veiller à ce qu'il y ait dans le Conseil de gestion des ressources et dans son secrétariat un spécialiste en évaluation des exploitations aériennes qui puisse reconnaître les incidences que peuvent avoir les programmes de réduction des ressources sur la sécurité.
- c) Bien faire comprendre aux membres du Conseil de gestion des ressources les conséquences de réductions de personnel au-dessous du niveau minimum prévu par des normes de dotation reconnues.
- d) Veiller à ce que le sous-ministre des Transports soit informé chaque fois que le Conseil de gestion des ressources ou son secrétariat retourne des plans aux chefs de groupe pour leur demander de justifier davantage leurs besoins en ressources liées à des questions portant sur la sécurité aérienne.

**RCM 126** Que la Direction générale de la réglementation aérienne de Transports Canada élabore un système qui concentre les ressources sur les secteurs où les risques sont les plus élevés.

---

### **Chapitre 33 : Vérification d'Air Ontario Inc. en 1988**

Il est recommandé :

**RCM 127** Que Transports Canada revoie et révise la politique sur les vérifications aéronautiques sous la direction et avec l'approbation du sous-ministre adjoint, Groupe aviation.

- RCM 128 Que Transports Canada s'assure que le bien-fondé et l'importance du programme de vérification soient clairement expliqués à tout le personnel ministériel participant et au milieu aéronautique.
- RCM 129 Que Transports Canada s'assure que la fréquence des vérifications soit établie selon une formule tenant compte de tous les paramètres importants, notamment les dossiers de sécurité et de conformité, les modifications dans le genre d'opérations, les fusions, l'introduction de nouvel équipement et la rotation du personnel clé.
- RCM 130 Que la politique de Transports Canada confirme que les vérifications mixtes navigabilité-transporteur aérien soient la norme acceptée, surtout dans le cas des grandes compagnies; cependant, il convient d'identifier d'autres types de vérifications et d'assurer une certaine souplesse pour faciliter la tenue d'inspections ou de vérifications à petite échelle et sans préavis, la tenue de vérifications distinctes de navigabilité et de transporteur aérien, si cela est justifié et la tenue de vérifications dans des secteurs spécifiques touchant des questions urgentes en matière de sécurité et soulevées temps à autre.
- RCM 131 Que Transports Canada s'assure de la disponibilité de gestionnaires qualifiés capables de gérer et de coordonner les programmes de vérification.
- RCM 132 Que Transports Canada s'assure de la disponibilité de personnes qualifiées et en nombre suffisant pour aider à l'exécution des programmes de vérification.
- RCM 133 Que Transports Canada s'assure de la présence d'exigences minimales de formation et de compétence pour des postes spécifiques faisant partie du processus de vérification.
- RCM 134 Que Transports Canada s'assure que le personnel nommé à des postes de vérification puisse rendre compte directement au gestionnaire de la vérification et ce, du début à la fin de la vérification et jusqu'à ce que le rapport final de la vérification soit approuvé.
- RCM 135 Que Transports Canada renforce sa politique existante exigeant que le personnel participant à une vérification ait

facilement accès aux gestionnaires de la vérification durant la tenue de ladite vérification.

- RCM 136 Que les manuels de politique de Transports Canada prévoient un processus d'examen des documents du transporteur aérien, y compris un examen des vérifications antérieures, avant le début d'une vérification.
- RCM 137 Que Transports Canada s'assure que des limites de temps soient clairement établies et respectées en vue du parachèvement et de la publication des rapports de vérification.
- RCM 138 Que Transports Canada s'assure que des procédures d'intervention immédiate touchant des questions critiques pour la sécurité identifiées dans le cadre d'une vérification soient établies et énoncées dans les manuels pertinents de Transports Canada et que ces procédures soient communiquées à l'industrie aéronautique canadienne.
- RCM 139 Que Transports Canada s'assure que des analyses des tendances soient produites à partir des résultats des vérifications et soient utilisées dans la formulation de décisions concernant les types de vérifications, leur objet et leur fréquence.

---

## Chapitre 34 : Règles d'exploitation et législation

Il est recommandé :

- RCM 140 Que Transports Canada s'assure que les gestionnaires et les inspecteurs chargés de faire appliquer les règles d'exploitation soient consultés sur les projets de modification desdites règles.
- RCM 141 Que, si le projet de règles d'exploitation actuellement mis au point par Transports Canada ne s'attaque pas et ne remédie pas complètement aux préoccupations constatées par la Commission et exprimées dans le présent rapport, Transports Canada reconsidère toute la question des règles d'exploitation des transporteurs aériens en vue d'intégrer les règles d'exploitation des États-Unis appelées Federal Aviation Regula-

tions dans le plan canadien de réglementation applicable aux transporteurs aériens, après les avoir modifiées ou complétées au besoin pour tenir compte des conditions et des besoins canadiens, et ce, en accordant la plus haute priorité possible à ce travail.

- RCM 142 Que, dans l'éventualité où les règles d'exploitation des États-Unis appelées Federal Aviation Regulations (FAR) seraient adoptées par Transports Canada dans un plan canadien de réglementation obligatoire, Transports Canada retienne les services d'un expert dans l'application de ces FAR qui aiderait à la mise en oeuvre de ces règles dans le plan de réglementation canadien.
- RCM 143 Que, advenant l'adoption de règles d'exploitation des États-Unis appelées Federal Aviation Regulations (FAR) dans une révision au plan canadien de réglementation, toutes les recommandations contenues dans le présent Rapport final et dans mes *Rapports provisoires* proposant des modifications aux Ordonnances sur la navigation aérienne ou au Règlement de l'Air actuels soient intégrées en conséquence de façon à donner aux questions abordées tout leur sens et effet.
- RCM 144 Que Transports Canada surveille les efforts de la Federal Aviation Administration des États-Unis et des Joint Aviation Authorities européennes pour parvenir à une plus grande similitude dans les exigences de conception et d'homologation des avions et dans les règlements d'exploitation, en vue de réaliser l'harmonisation des règles de navigabilité et d'exploitation canadiennes avec celles d'un milieu aéronautique international en évolution.
- RCM 145 Que Transports Canada adopte les recommandations contenues dans les articles 5.2 et 5.3 de l'Évaluation de la réglementation aérienne et des programmes de la sécurité aérienne de mai 1990, lesquels portent sur l'établissement des priorités dans l'élaboration de la réglementation et sur le processus même de réglementation.
- RCM 146 Qu'un haut fonctionnaire du Conseil privé fasse partie du comité supérieur ministériel de révision proposé en vue de l'établissement des priorités.

## Chapitre 35 : Pilote inspecteur agréé

Il est recommandé :

- RCM 147 Que Transports Canada adopte un programme qui aboutirait à une délégation plus poussée de pouvoirs aux pilotes inspecteurs agréés de transporteurs aériens qui ont un dossier de sécurité exemplaire et dont les programmes de formation et de contrôle des pilotes sont au point. Il faudrait également envisager de déléguer des pouvoirs à ces transporteurs relativement aux contrôles initiaux de compétence des pilotes et aux augmentations de qualification.
- RCM 148 Que Transports Canada mette sur pied un programme complet de contrôle tant des pilotes inspecteurs agréés que d'un échantillon représentatif des pilotes de chaque transporteur, afin de garantir l'application satisfaisante et continue des normes.
- RCM 149 Que Transports Canada se réserve le droit de faire et fasse effectivement des contrôles par sondage de la compétence de tous les pilotes des transporteurs aériens, y compris les pilotes inspecteurs agréés, comme il l'entend et sans préavis.
- RCM 150 Que Transports Canada se charge des contrôles de compétence initiaux et des vérifications en ligne de tous les transporteurs qui mettent un nouveau type d'aéronef en service, afin de garantir que les normes exigées continuent à être respectées dans l'exploitation du nouveau type d'aéronef par ce transporteur.
- RCM 151 Que Transports Canada s'assure que toutes les vérifications de compétence pilote passées sur des avions de plus de 12 500 livres et sur tous les avions à réaction soient uniquement effectuées par des inspecteurs de transporteurs aériens ou par des pilotes inspecteurs agréés qui détiennent une qualification en règle pour le type d'avion exact sur lequel la vérification a lieu.
- RCM 152 Que Transports Canada s'assure que les vérifications de compétence pilote passées sur des avions à hélice et sur des avions de moins de 12 500 livres soient uniquement effectuées par des inspecteurs de transporteurs aériens ou par des

pilotes inspecteurs agréés qui détiennent une qualification pour le type d'avion concerné ou pour un avion comparable.

- RCM 153 Que Transports Canada crée une définition claire et non ambiguë de l'expression «avion comparable» et l'emploie dans tous les règlements et tous les manuels d'appui concernés.
- RCM 154 Que Transports Canada récrive de toute urgence la partie de son Manuel du pilote inspecteur de transporteur aérien qui porte sur les conflits d'intérêt, en respectant les objectifs suivants :
- a) donner une définition claire de ce que signifie l'expression «conflit d'intérêt» relativement aux pilotes inspecteurs agréés;
  - b) préciser les domaines dans lesquels un conflit d'intérêt peut survenir en plus du domaine de l'intérêt financier.
- RCM 155 Que Transports Canada donne à ses inspecteurs de transporteurs aériens des directives explicites sur les conflits d'intérêt, à employer dans l'examen des candidatures à la fonction de pilote inspecteur agréé.
- RCM 156 Que Transports Canada fasse une évaluation quant à la possibilité de conflit d'intérêt à l'égard de chaque candidature à la fonction de pilote inspecteur agréé et qu'un rapport écrit de cette évaluation soit conservé.

---

## **Chapitre 36 : La sous-traitance, les dispenses, les contrôles au hasard et les inspections sans préavis**

Il est recommandé :

- RCM 157 Que Transports Canada réglemente adéquatement la pratique selon laquelle des transporteurs aériens passent des contrats avec d'autres entreprises ou organismes pour se procurer les installations ou les services exigés aux termes de leur permis d'exploitation.
- RCM 158 Que les inspecteurs de Transports Canada reçoivent des indications claires et directes sur la manière d'appliquer la réglementation aérienne dans l'agrément des arrangements et

des installations que les transporteurs aériens canadiens désirent sous-traiter à d'autres entreprises ou organismes.

- RCM 159 Que Transports Canada mette sur pied, à l'intention des hauts gestionnaires, une politique claire et non équivoque précisant la base sur laquelle reposera la prise en considération d'une demande de dispense et garantissant que toutes les questions liées à la sécurité auront été pleinement étudiées et jugées satisfaisantes avant l'octroi d'une telle dispense.
- RCM 160 Que Transports Canada prenne des mesures pour augmenter de façon substantielle le nombre d'inspections sans préavis des transporteurs aériens, l'accent étant particulièrement mis sur les domaines sensibles à la sécurité ou à risques élevés.

---

## Chapitre 37 : La gestion de la sécurité et l'organisation de Transports Canada

Il est recommandé :

- RCM 161 Que Transports Canada propose un amendement à la *Loi sur l'aéronautique* pour que soient énoncées clairement les responsabilités du Ministre en matière de sécurité aérienne. L'amendement devrait insister sur la responsabilité du Ministre de façon à assurer que l'agencement du Ministère permette au Ministre d'être toujours informé précisément de la capacité de son Ministère à s'acquitter efficacement de son mandat en matière de sécurité.
- RCM 162 Que Transports Canada soit structuré d'une manière qui procure la structure de gestion nécessaire pour que le Ministre et le Sous-ministre soient parfaitement informés de toutes les questions ayant une incidence sur la sécurité aérienne et qui garantisse que des mesures appropriées seront prises au moment opportun pour régler les questions de sécurité aérienne.
- RCM 163 Que Transports Canada établisse clairement les objectifs des programmes de sécurité aérienne et qu'il définisse l'étendue des activités en matière d'inspection, de surveillance et d'application de la loi qui devraient être tenues dans une période de temps donnée. Ces objectifs devraient être fixés en

consultation avec du personnel du Groupe aviation disposant de la compétence technique et opérationnelle voulue.

- RCM 164** Que Transports Canada nomme dans chaque région, une personne (un directeur général, par exemple) qui serait responsable de l'application des programmes relevant du Groupe des aéroports et du Groupe aviation. Celle-ci devrait relever directement d'un haut fonctionnaire ou d'un sous-ministre adjoint à l'administration centrale chargé de l'application de ces programmes à l'échelle nationale.
- RCM 165** Que les directeurs généraux en poste dans les régions (proposés à la recommandation RCM 164 ci-dessus) soient autorisés à gérer leurs ressources d'une manière souple et responsable. L'autorité qui leur serait conférée devrait être assortie d'une responsabilité correspondante et d'un mécanisme de surveillance précis garantissant une gestion responsable.
- RCM 166** Que Transports Canada crée un poste de responsable opérationnel de la sécurité aérienne à l'administration centrale et prévoit en conséquence le personnel de soutien. Cette personne devrait relever directement du gestionnaire au sommet de la hiérarchie de l'Aviation au Ministère et devrait être chargée de vérifier le rendement du Groupe des aéroports et du Groupe aviation en matière de sécurité.
- RCM 167** Que Transports Canada participe activement aux travaux de recherche et de développement nécessaires pour établir l'efficacité des systèmes de mesure qui permettront de faire une utilisation aussi efficace que possible des ressources pour assurer la sécurité. Il faudrait favoriser la collaboration avec la Federal Aviation Administration des États-Unis et d'autres groupes internationaux et prévoir les ressources nécessaires à cet effet, de sorte qu'on puisse tirer le maximum des programmes de recherche et de développement, et cela, le plus rapidement possible.
- RCM 168** Que des comités sur la sécurité aérienne de Transports Canada soient formés dans les régions et à l'administration centrale, et que ceux-ci aient accès directement au responsable de la sécurité aérienne opérationnelle de l'administration centrale.

- RCM 169 Que Transports Canada mette sur pied, à l'intention des cadres supérieurs et des dirigeants du Ministère qui sont responsables des programmes aéronautiques ou qui y sont associés, un programme de sensibilisation obligatoire visant à leur faire prendre conscience des fondements des politiques en matière de sécurité aérienne et de la nécessité de respecter ces politiques.

## Septième partie : Facteurs humains

---

### Chapitre 38 : Renseignements sur l'équipage

Il est recommandé :

- RCM 170 Que Transports Canada règle l'anomalie qui se trouve dans l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, quant à l'absence de toute disposition concernant le nombre maximal d'heures de vol et le nombre maximal d'heures de service des agents de bord.

### Chapitre 39 : Coordination entre membres de l'équipage et communication, par les passagers, de préoccupations liées à la sécurité

Il est recommandé :

- RCM 171 Que Transports Canada institue des règlements obligeant les transporteurs aériens à dispenser un cours de gestion dans le poste de pilotage et à prévoir des procédures d'utilisation normalisées pour tous les membres d'équipage de conduite et d'équipage de cabine. Cette formation devra être conçue pour viser à la coordination des activités en vol et à l'échange de renseignements dans toute l'équipe (équipage de conduite et équipage de cabine), ce qui comprend les particularités suivantes :
- a) Comme partie d'une telle formation à la gestion dans le poste de pilotage, la formation commune devra être

- dispensée à tous les commandants de bord et à tous les agents de bord responsables, afin que chacun des membres de ces deux catégories comprenne parfaitement les devoirs et les responsabilités de l'autre.
- b) Tous les agents de cabine devront recevoir une formation suffisante pour leur permettre de reconnaître les situations pouvant être dangereuses, que ce soit dans la cabine ou à l'extérieur de celle-ci. Si des priorités doivent être fixées pour ce genre de formation, celle-ci devra être dispensée en premier lieu aux agents de bord responsables.
  - c) L'une des annonces normalement diffusées avant le vol par le circuit d'annonces aux passagers devra aviser ces derniers qu'ils peuvent attirer l'attention des agents de bord sur leurs préoccupations.
  - d) Tous les agents de bord devront recevoir la formation et les consignes visant à la transmission au commandant de bord, par l'intermédiaire de l'agent de bord responsable, de toutes les préoccupations qu'ils peuvent avoir ou dont ils peuvent être saisis de la part de tout passager à propos de la sécurité à bord, à moins que le manque de temps ou d'autres circonstances ne permettent pas de suivre cette manière de procéder par voie hiérarchique.
  - e) Après formation appropriée, tous les agents de bord responsables seront encouragés à surveiller dans les mauvaises conditions météorologiques d'hiver l'état de la surface des ailes de l'avion dans le cadre de la visite systématique de cabine avant décollage, afin de vérifier s'il y a contamination et pour compléter à cet égard la vérification qui constitue la responsabilité primordiale du commandant.
  - f) Les pilotes devront être avisés de ce que les préoccupations soulevées par les agents de bord doivent être prises au sérieux et donneront lieu, le cas échéant, à des vérifications.
  - g) Les pilotes devront recevoir la consigne, quand ils voyagent comme passagers à bord d'un avion, de ne jamais supposer que l'équipage aux commandes est au courant d'une quelconque situation qu'eux-mêmes perçoivent comme préoccupante quant à la sécurité. De tels passagers pilotes devront être incités à faire part de ce genre de préoccupations à l'agent de bord en demandant à celui-ci que le renseignement soit communiqué au commandant de bord.

- RCM 172 Que, afin de dissiper toute notion éventuelle de «courtoisie professionnelle» ou de «respect» empêchant la communication de renseignements sur une situation dangereuse, notamment en ce qui concerne les pilotes de ligne voyageant autrement qu'en service, tous les transporteurs aériens du Canada et l'Association canadienne des pilotes de ligne, remettent à chacun de leurs pilotes une déclaration non équivoque désavouant toute idée selon laquelle les échanges de bons procédés et le respect entre pairs interdisent à un pilote de ligne se trouvant à bord d'un avion comme passager voyageant autrement qu'en service d'attirer l'attention du commandant de bord sur une question de sécurité qui le préoccupe. La déclaration devrait indiquer que, s'il n'est pas tenu de le faire, il est opportun qu'un pilote se trouvant à bord d'un avion comme passager voyageant autrement qu'en service, fasse part au commandant de bord, par l'intermédiaire d'un agent de bord, de toute préoccupation relative à la sécurité à bord de l'avion.
- RCM 173 Que le commandant de bord d'un avion mis en œuvre dans des conditions météorologiques défavorables d'hiver soit officiellement tenu d'aviser l'agent de bord responsable, avant le départ de la porte d'embarquement, s'il y aura dégivrage au sol de l'avion et, afin de dissiper toute appréhension possible chez les passagers, que ceux-ci soient avisés en conséquence par le circuit d'annonce aux passagers.
- RCM 174 Qu'à tout moment avant le début de la course au décollage, s'il n'y a pas eu au préalable diffusion d'un message du commandant de bord pour indiquer que l'avion, exposé à des conditions météorologiques défavorables d'hiver, doit être dégivré, l'agent de bord responsable soit tenu d'aviser le commandant de bord de ses propres préoccupations ou de toute préoccupation dont un agent de bord quelconque ou un passager quelconque se trouvant à bord de l'avion lui a fait part au sujet de la contamination de l'aile.

---

## Chapitre 40 : Performance humaine : Analyse des systèmes

Le chapitre sur l'efficacité humaine du présent rapport est, de bien des façons, une synthèse de toutes les questions auxquelles l'équipage a été

confronté le 10 mars 1989, et les recommandations pertinentes ont déjà été formulées ailleurs. Je n'ai pas l'intention de répéter en détail ces recommandations, mais par soucis de continuité, voici un résumé des recommandations principales déjà formulées qui concernent l'efficacité humaine :

- Transports Canada devrait mettre sur pied en toute priorité un nouveau programme de certification et d'inspection des transporteurs aériens dans lequel il serait prévu une meilleure réglementation sur la sécurité, des ressources convenables, et du personnel suffisamment qualifié et formé.
- La réglementation devrait obliger tous les membres d'équipage d'un transporteur aérien à recevoir une formation officielle sur la gestion dans le poste de pilotage.
- Les transporteurs aériens canadiens et Transports Canada devraient promouvoir activement une formation et une évaluation adaptées aux équipages comme moyen plus efficace de former et d'évaluer les équipages de conduite des transporteurs aériens.
- La nomination d'un responsable de la sécurité aérienne d'un transporteur aérien devrait être approuvée par Transports Canada, et la réglementation devrait obliger les transporteurs aériens canadiens à mettre sur pied un programme de sécurité aérienne.
- Une description systématique et claire du sur-refroidissement, obtenue à partir des résultats d'une recherche telle que celle menée pour le compte de la présente Commission d'enquête, devrait faire partie des manuels d'exploitation des vols ou des manuels d'utilisation des aéronefs et des publications gouvernementales telles que la Publication d'information aéronautique, pour renseigner tous les pilotes et le personnel des opérations aériennes sur les facteurs qui risquent de faire coller de la contamination aux surfaces portantes.

Les recommandations jamais mentionnées auparavant et qui concernent principalement le présent chapitre sont les suivantes :

- RCM 175** Que le Bureau de la sécurité des transports du Canada étoffe ses procédures d'enquête sur les facteurs humains en matière d'accidents d'avion de manière à y ajouter une section détaillée portant sur le rôle de la direction du transporteur aérien en matière de gestion de la sécurité des vols et de manière à encourager, dans le cours de la procédure d'enquête, l'examen des lacunes de la direction en tant que facteurs contributifs.

- RCM 176 Que, conjointement à la recommandation précédente, RCM 171, le Bureau de la sécurité des transports prenne activement les mesures nécessaires pour faire modifier les documents concernés de l'OACI pour qu'ils traitent également du rôle de la direction du transporteur aérien en matière de gestion de la sécurité des vols.

## Huitième partie : Questions légales et autres portées à l'attention de la Commission

---

### Chapitre 41 : Le processus d'enquête sur les accidents d'aviation au Canada

Il est recommandé :

- RCM 177 Que la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport* et de la sécurité des transports soit amendée et que des règlements soient introduits afin d'accorder aux parties directement intéressées par l'enquête consécutive à un grave accident aérien le droit de nommer, en consultation avec l'enquêteur désigné, des personnes possédant des connaissances spécialisées choisies dans leurs rangs afin qu'elles participent à l'enquête à titre de participants à part entière (plutôt qu'à titre de simples observateurs) au sein de groupes d'enquête spécifiques comme les groupes exploitation, facteurs humains, dossiers, systèmes, moteurs, étude des lieux, ou autres.

Les termes et conditions relatifs à la participation de ces représentants devraient être déterminés par le Bureau de la sécurité des transports du Canada et devraient comprendre des dispositions visant à placer les participants sous l'autorité et la responsabilité de l'enquêteur désigné, de même que des dispositions visant à assurer la confidentialité absolue de tous les renseignements et documents recueillis dans le cadre de l'enquête.

- RCM 178 Que les articles 28, 29 et 30 de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* (BCEATST) soient amendés afin de rendre disponibles, à titre confidentiel, les déclarations des témoins, les enregistrements de bord et les dossiers des communications, dont il est fait mention dans ces articles, aux personnes ayant reçu le statut de participant à part entière en tant que représentants des parties directement intéressées à l'enquête sur l'accident; et que toutes les autres dispositions des articles 28, 29 et 30 de la *Loi sur le BCEATST* soient modifiées en conséquence, afin de donner tout leur sens et leur effet aux modifications recommandées.
- RCM 179 Que le paragraphe 24(2) de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* (BCEATST) soit abrogé. Le Bureau de la sécurité des transports du Canada, pour conserver son indépendance, ne devrait pas être tenu de faire parvenir une copie du projet de son rapport indiquant ses conclusions et les manquements relevés à la sécurité à tout ministre ou à toute autre personne directement intéressée par ses conclusions afin de leur accorder la possibilité de lui présenter leurs observations sur ce projet de rapport avant la rédaction du texte définitif.  
Les autres dispositions de l'article 24 de la *Loi sur le BCEATST* devraient être modifiées en conséquence, afin de donner tout son sens et son effet à l'abrogation du paragraphe 24(2).
- RCM 180 Qu'on ajoute un article à la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* pour fournir à tout ministre ou à toute autre personne directement intéressée par les conclusions du Bureau l'occasion, après la fin de l'enquête sur l'accident d'aviation et la collecte des indices, de faire des représentations formelles, dans un délai déterminé par le Bureau, dont le Bureau tiendrait compte pendant ses délibérations.
- RCM 181 Que l'article 26 de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* soit amendé afin d'inclure une disposition spécifique autorisant une partie directement intéressée à une investigation ou à une enquête publique à adresser une requête au Bureau pour qu'il réexamine les conclusions de son rapport final lorsqu'il apparaît que des indices matériels nouveaux ont été décou-

verts après la fin de l'enquête et que ceux-ci pourraient raisonnablement entraîner une modification des conclusions, ou lorsqu'il apparaît que les conclusions factuelles du Bureau sont erronées.

- RCM 182 Que la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* soit amendée afin d'exiger que toutes les interviews de témoins effectuées par les enquêteurs en rapport avec un accident d'aviation soient enregistrées sur bandes magnétiques et transcrites par la suite.
- RCM 183 Que le Bureau de la sécurité des transports du Canada ajoute à la liste de ses employés les noms, adresses et numéros de téléphone de spécialistes professionnels canadiens et étrangers hautement qualifiés dans diverses disciplines à qui il pourrait faire appel pour qu'ils collaborent à toute enquête donnée sur un accident d'aviation. Une telle liste devrait être mise à jour périodiquement en consultation avec la communauté aéronautique canadienne.
- RCM 184 Que le Bureau de la sécurité des transports du Canada entretienne de manière générale des liens très étroits avec l'Établissement aéronautique national et avec le Conseil national de recherches du Canada, sur une base ad hoc, et qu'il utilise pleinement leurs installations et leurs équipes d'experts dans divers disciplines dans le cadre des enquêtes sur les accidents d'aviation.
- RCM 185 Que les paragraphes 24(5) et 24(6) de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (BCEATST)* soient amendés afin de conférer au Bureau la responsabilité et l'autorité légale de surveiller et de suivre en permanence les mesures prises par le ministre des Transports relativement à chacune des recommandations en matière de sécurité du Bureau et, si aucune mesure n'est prise par le ministre au cours du délai prescrit, d'exiger du ministre une explication écrite à cet égard. De plus, un code de procédure légale devrait obliger Transports Canada à fournir une date de résolution, à l'intérieur d'une période spécifique, pour toutes les recommandations du Bureau acceptées par le ministre, accompagnée d'une explication pour justifier le délai proposé. Dans le cas où la mesure prise par le ministre diffère de celle qui lui était recommandée par

le Bureau, ou si le ministre se propose de ne prendre aucune mesure relativement à une recommandation du Bureau, les raisons devraient alors en être fournies par écrit au Bureau et être à la disposition du public.

Les autres dispositions de l'article 24 de la *Loi sur le BCEATST* devraient être modifiées en conséquence, afin de donner tout leur sens et leur effet aux modifications recommandées.

- RCM 186 Que l'on continue de mentionner dans le Rapport annuel du Bureau de la sécurité des transports du Canada, comme on le fait actuellement, toutes les recommandations, intérimaires ou finales, présentées par le Bureau au ministre au cours de l'année précédente, mais qu'on y ajoute des commentaires portant sur les mesures prises par le ministre en réponse à ces recommandations.
- RCM 187 Que le Bureau de la sécurité des transports du Canada donne à ses experts une formation en matière judiciaire et qu'il fasse appel au besoin à des ressources venant de l'extérieur pour l'aider à fournir cette formation.
- RCM 188 Que le Bureau de la sécurité des transports du Canada adopte officiellement une politique reconnaissant que les facteurs humains en cause dans un accident d'aviation sont un sujet qu'il est légitime d'explorer et qu'il s'agit d'un élément important du processus d'enquête.
- RCM 189 Que le Bureau de la sécurité des transports du Canada adopte officiellement une politique reconnaissant qu'il convient que le Bureau tire des conclusions de faits basés sur la prépondérance de la preuve et qu'il fasse référence à ces conclusions dans son processus de prise de décision.

---

**Chapitre 43 : Opposition à produire des documents fondée sur la présence de 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**

Il est recommandé :

- RCM 190 Que l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C (1985), chapitre C-5, soit modifié de façon à permettre à un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les enquêtes* de juger, lors d'une audience à huis clos, du bien-fondé de l'opposition à produire un document faite en vertu des dispositions de l'article 39 de la loi et reposant sur la nature confidentielle de renseignements du Conseil privé de la Reine. Un tel examen devrait s'intéresser à la nature du document en question ainsi qu'à sa pertinence et à sa valeur probante quant à l'objet de l'enquête, et il devrait mettre en balance la demande de reconnaissance du caractère confidentiel prévue à l'article 39 de la loi et l'intérêt public à la divulgation complète d'un tel document. Une modification adéquate des dispositions de la *Loi sur les enquêtes* permettrait également de satisfaire pleinement à cette recommandation.
- 

#### **Chapitre 44 : La loi sur les enquêtes, L.R.C. 1985, ch. 1-11, art. 13**

Il est recommandé :

- RCM 191 De réexaminer les dispositions de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* et, à tout le moins, d'y apporter les modifications nécessaires qui suivent afin de prévoir :
- a) une définition d'«imputation de faute» qui préciserait particulièrement le sens du terme «faute»;
  - b) des instructions plus précises quant au moment auquel il faut donner le préavis, compte tenu des difficultés qui ont été soulignées dans le présent rapport;
  - c) une exception à l'obligation de donner le préavis lorsque l'enquête est menée comme une instance quasi-judiciaire, en présence d'avocats représentant les parties visées par des constatations défavorables et avec les garanties en matière de procédure et de preuve qui sont discutées dans le présent rapport, ou bien lorsqu'on peut autrement déduire que la personne à l'encontre de laquelle des allégations ont été faites a été informée de celles-ci.