
31 LA RÉGLEMENTATION AÉRIENNE : LE PROCESSUS D'ALLOCATION DES RESSOURCES

Les plans opérationnels

Chaque année, les directeurs des bureaux régionaux de Transports Canada et de l'administration centrale à Ottawa lancent le processus de planification opérationnelle en identifiant leurs besoins en ressources pour les années à venir. Ce processus est long et compliqué. Les demandes de ressources passent par de nombreux examens, dont sept examens critiques ou plus. M. Ronald Armstrong, directeur de la réglementation aérienne pour la région de l'Ontario, a décrit ce processus dans son témoignage :

- R. Voici comment ça se passe. On nous donne des instructions, qui peuvent ou non changer d'une année à l'autre, sur la manière de préparer notre plan opérationnel qui va éventuellement être intégré au plan ministériel et être soumis au Conseil du Trésor.

Les directeurs et leur personnel élaborent leurs plans, ils viennent ensuite me les montrer et je les soumetts à un examen critique. Je leur demande s'ils ont réellement besoin de ceci et de cela, de l'exprimer autrement. J'envoie ensuite les plans chez mon supérieur, Weldon Newton, qui les fait examiner par son unité de gestion des ressources.

Les demandes sont décortiquées et sont envoyées aux directeurs fonctionnels, c'est-à-dire les directeurs des normes de vol, de la navigabilité, de l'application de la réglementation et de la législation. Ces derniers examinent chaque demande des régions qui les concernent et en font un examen critique. Ils mettent en doute, posent des questions, consultent, font des ajouts et suppriment au besoin, en fonction d'une perspective nationale de toutes les régions.

Ils retournent ensuite les demandes, les demandes nationales pour leur programme, au directeur général qui les soumet lui aussi à un examen critique et qui les envoie à notre sous-ministre adjoint. Ce dernier envoie les demandes de ressources aux services de M. Mousseau, le directeur général de la planification des politiques et de la gestion des ressources humaines, qui fait exactement la même chose. Le sous-ministre adjoint

l'envoi ensuite à la Commission de contrôle des programmes qui les étudie, en fait la critique, et ainsi de suite.

Les plans sont modifiés de part et d'autre, et ce qui est accepté au niveau du ministère et de la Commission de contrôle des programmes est remis au sous-ministre qui le présente au Conseil du Trésor. Ce dernier fait la même évaluation et avise ensuite le sous-ministre des ressources qui lui sont allouées. C'est ensuite à ce dernier de décider de leur répartition dans chaque unité de son organisation, et ce jusqu'au bas de la hiérarchie. Les ressources sont attribuées à un directeur qui les répartit à son tour.

(Transcription, vol. 125, p. 25-26)

La description que M. Armstrong a donnée de l'identification et de la répartition des ressources met en lumière les nombreux paliers de gestion de la revue et le système complexe d'examen critiques auxquels ont été soumises les demandes de ressources des directeurs. La figure 31-1 montre le cheminement compliqué par lequel passent les demandes de ressources, un cheminement d'au moins huit niveaux à partir desquels les demandes peuvent être retournées aux niveaux précédents pour n'importe quelle raison. Ce cheminement est traité en détail plus loin dans le présent chapitre.

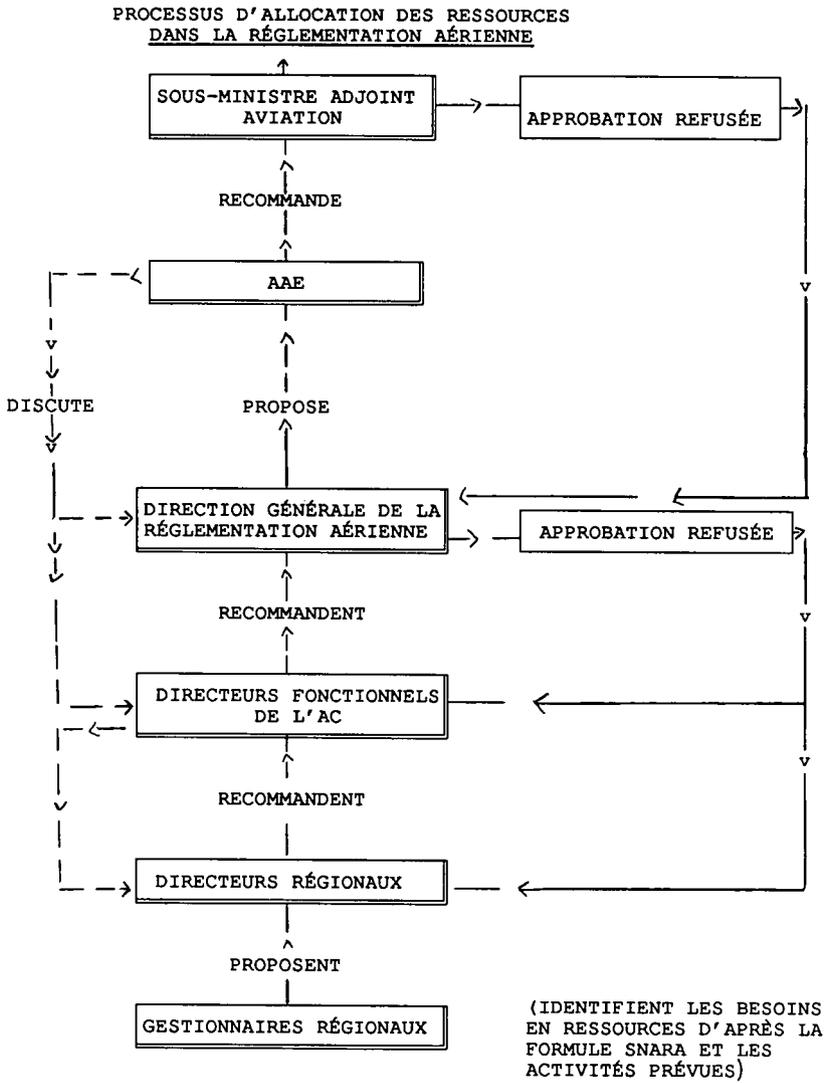
Pour les gestionnaires de base aux prises avec leurs engagements opérationnels de tous les jours, le temps qu'ils doivent consacrer au processus d'allocation des ressources, combiné au temps qu'ils mettent pour former les inspecteurs et pour combler les postes vacants, les empêche de répondre efficacement et à temps à la demande. De nombreux témoins ont déclaré qu'il faut plus de deux années entre le moment où une année-personne additionnelle est approuvée et le moment où une personne commence effectivement son travail. Entre le temps où une personne est embauchée, formée et qualifiée, la demande a pu avoir le temps de disparaître. M. Armstrong explique :

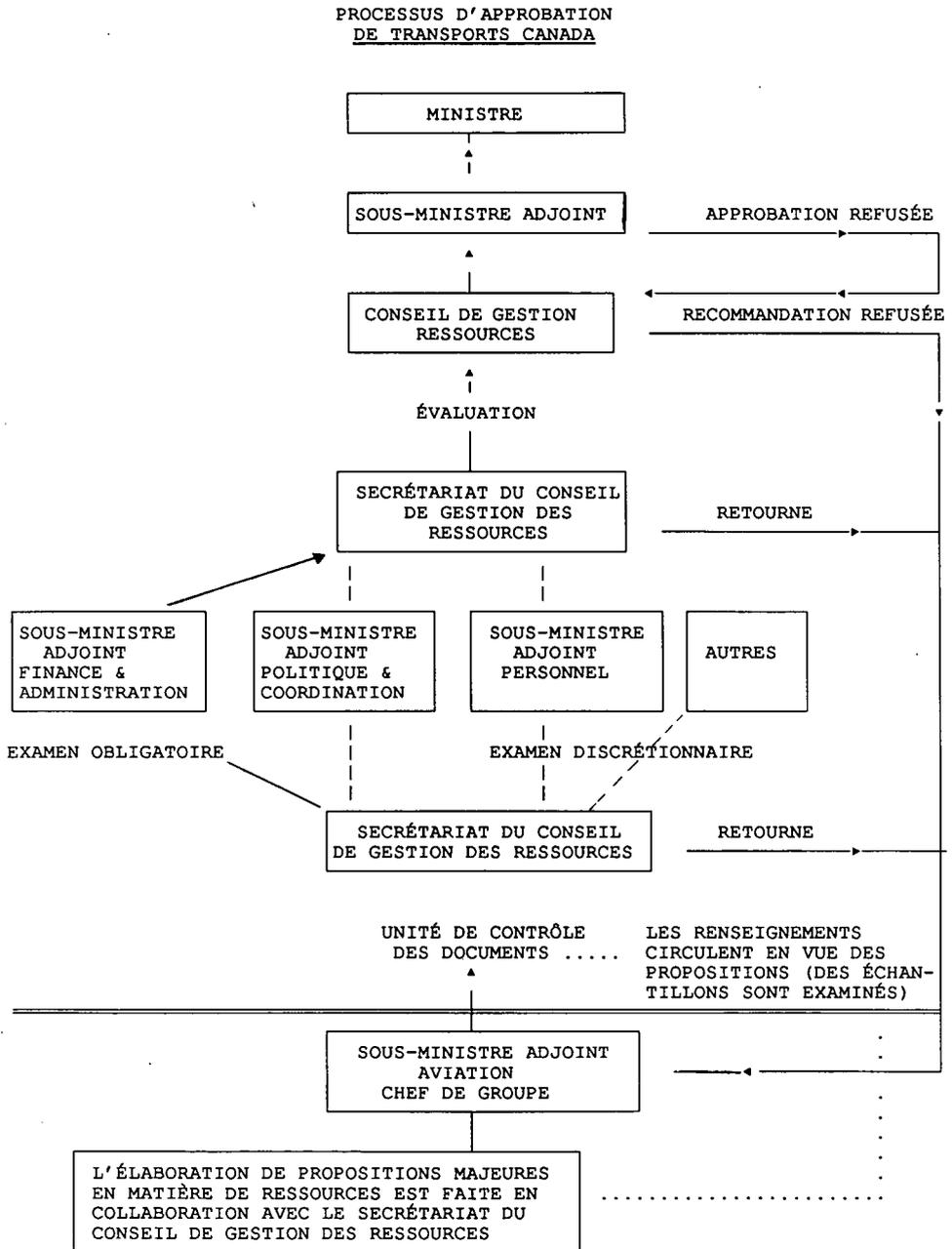
- Q. Vous dites qu'à partir du temps où vous soumettez votre demande il faut un an avant que la demande soit approuvée?
- R. Oui, en général, nous – peut-être de six à huit mois parce que le nouvel exercice financier commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars.

Ainsi, quand on dit 86-87, on se réfère à la période du 1^{er} mars 86 au 30 avril 87.

En règle générale, nous apprenons le nombre d'années-personnes que nous aurons longtemps après le début de l'exercice financier. Nous l'espérons vers la fin du premier trimestre, mais six mois plus tard environ en pratique.

Figure 31-1 Processus de demande et d'approbation





- Q. Donc, d'après mes calculs, il faut de deux à trois ans entre le moment où un besoin en ressources se fait sentir et le moment où quelqu'un peut être autorisé à assumer toutes les fonctions d'inspecteur de la navigabilité ou de transporteurs aériens?
- R. On demande aux nouveaux inspecteurs de faire du travail entre temps, mais c'est à peu près le temps qu'il faut pour qu'ils aient terminé leur formation officielle et aient acquis l'expérience nécessaire pour assumer toutes les responsabilités de leur poste.
(Transcription, vol. 125, p. 46-47)

Il est clair d'après ce témoignage que le Groupe aviation a besoin d'une méthode pour dépister rapidement des personnes qualifiées et pour les acheminer au besoin vers les secteurs importants de la sécurité.

La commission de contrôle des programmes

Les origines et le rôle de la commission de contrôle des programmes sont décrits par M. Ramsey Withers au chapitre 29, Déréglementation économique et réduction du déficit. Le dernier défi d'une demande de ressources à l'intérieur du ministère est relevé par la Commission de contrôle des programmes, maintenant appelée «Conseil de gestion des ressources». L'élément clé du Conseil est son secrétariat qui est formé par un groupe d'analystes de programmes. Le secrétariat examine les demandes de ressources et les évalue à l'intention du Conseil pour l'aider dans ses délibérations. Il semble que les analystes ne sont pas tenus d'avoir des connaissances spécialisées dans les domaines spécifiques pour lesquels ils évaluent les demandes. À mon avis, c'est une grave lacune. Les témoignages m'ont persuadé que l'absence de connaissances sur l'exploitation de l'aviation au sein du secrétariat a contribué à empêcher la haute direction de Transports Canada de reconnaître les incidences sur la sécurité aérienne d'une pénurie d'inspecteurs de transporteurs aériens après 1985. M. Kenneth Sinclair, sous-ministre adjoint aux politiques et à la coordination, a décrit ainsi le rôle du secrétariat :

- Q. Si M. David Wightman [sous-ministre adjoint, Aviation] peut justifier par écrit qu'il me faut A, B, C et D pour mettre de l'avant le programme dont je suis responsable, quelles mesures le secrétariat prend-il pour examiner la demande, l'évaluer, en faire un examen critique, en sachant que cette demande a déjà été élaborée par un chef de groupe qui représente, comme nous l'a dit M. [Claude] LaFrance [ancien sous-ministre adjoint, Aviation], leurs besoins minimaux?

- R. Les analystes en discutent avec le directeur général ou avec le directeur concerné pour obtenir cette information nécessaire. En cas de désaccord, ils discutent entre eux pour en arriver à une entente, ou ils demandent des renseignements supplémentaires. Dans certains cas, ces derniers sont fournis par des spécialistes à l'extérieur du ministère, ou par un expert-conseil. Ils font souvent appel aux services d'un expert-conseil pour trouver des renseignements supplémentaires et les présenter au secrétariat.

Si à la fin de la journée il n'y a pas encore de consensus, les opinions divergentes sont donc présentées, les deux opinions sont présentées. Le secrétariat ne fournit jamais une évaluation filtrée ou biaisée. Il présente celle des analystes ainsi que leurs commentaires et leurs recommandations qui sont ensuite soumises à la Commission de contrôle des programmes. Cette dernière examine l'évaluation du secrétariat indépendamment.

(Transcription, vol. 165, p. 24)

Bien que les principes sur lesquels repose le mandat de la Commission aient certains mérites, le témoignage des sous-ministres adjoints du Groupe aviation et les comptes rendus des réunions de Commission sont moins rassurants. M. LaFrance, témoin à l'enquête, était sous-ministre adjoint, Aviation entre octobre 1985 et mars 1989. À ses dires, il faisait lui-même l'examen critique des demandes de ressources que lui présentaient ses gestionnaires. Quand on lui a demandé d'expliquer son rôle dans les demandes de ressources que lui adressaient ses gestionnaires, il a déclaré qu'il les examinait personnellement en détail et qu'il était absolument certain que les demandes de ressources qu'il acheminait à la Commission représentaient les besoins absolument minimaux :

- R. Oui. Il était très important d'obtenir les ressources dont j'avais besoin. Il était très important pour moi d'avoir la confiance absolue de la Commission de contrôle des programmes. À cet effet, j'examinais à la loupe les demandes de mes directeurs généraux du point de vue aéronautique, d'un spécialiste en aéronautique.

Ces examens critiques étaient très poussés et j'étais absolument convaincu que toutes les demandes que j'avais adressées à la Commission étaient premièrement, entièrement justifiées du point de vue aéronautique et deuxièmement, qu'elles étaient des minima absolus. J'étais extrêmement modeste.

(Transcription, vol. 163, p. 21)

À propos de ses difficultés à obtenir les ressources nécessaires pour remplir son mandat qui consiste à assurer la sécurité aérienne, M. LaFrance a dit, dans son témoignage, que presque toutes ses demandes de ressources ont été rejetées par la Commission. Son témoignage met en lumière un autre exemple des méthodes que prenait la haute

direction de Transports Canada pour contourner et éviter d'allouer des ressources dans les secteurs liés à la sécurité aérienne. Les méthodes employées par la Commission visaient simplement à obtenir «davantage de justifications» des demandes de ressources. Ce stratagème avait pour effet de retarder l'allocation des ressources pendant l'année au cours de laquelle les demandes étaient soumises. M. LaFrance a déclaré ce qui suit :

Q. ...Avez-vous eu des difficultés à obtenir des ressources, des ressources en termes d'années-personnes et en termes de budget? Avez-vous eu des difficultés à obtenir ... les sommes que vous désiriez pendant les années où vous étiez sous-ministre adjoint?

R. Oui, tout à fait. La documentation accumulée prouve que la plupart de mes requêtes n'ont pas été acceptées. Je crois qu'on m'a rarement donné un refus catégorique.

C'était plus normal de me renvoyer à ma table de travail et de dire nous avons besoin de plus de justifications. Cependant, si on me demandait constamment de fournir de plus en plus de justifications au cours de l'année, le résultat c'est que les ressources demandées m'étaient refusées pour cette année en question.

Q. Quand vous dites qu'on vous renvoyait, je présume que c'était la Commission du contrôle des programmes qui vous renvoyait?

R. C'est exact.

(Transcription, vol. 163, p. 47)

Les rejets ou demandes de justifications additionnelles auxquels M. LaFrance se réfère se produisaient également à d'autres niveaux subalternes lors des examens critiques, pas seulement à la Commission. L'organigramme de la figure 31-1 représente le processus de revue et d'examen critique qui peut être réparti jusqu'à une dizaine de niveaux de gestion. Le renvoi des demandes de ressources pour obtenir davantage de justifications pouvait devenir une tactique retardatrice qui compliquait l'acheminement rapide des demandes et qui avait le même effet qu'un refus d'accorder les ressources demandées. Le processus était extrêmement maladroit et démoralisant.

M. LaFrance était si préoccupé par la situation concernant les ressources à l'intérieur de ses services qu'il a recommandé qu'un mémoire soit envoyé au Cabinet pour l'avertir que les réductions de personnel et de fonds risquaient de compromettre la sécurité. On parle de lui dans les termes suivants dans le procès-verbal de la Commission de contrôle des programmes du 17 août 1987 :

Le sous-ministre adjoint à l'Aviation [LaFrance] a commencé ses remarques en déclarant qu'il souhaitait parler des points avec

lesquels il n'était pas d'accord dans l'évaluation de la Commission intitulée «Plan opérationnel – Aviation» du 17 août 1987. Annexe C...

Le sous-ministre adjoint a fait remarquer, à propos des répercussions du programme de réduction du déficit, qu'il était important pour le Cabinet d'être au courant des effets des réductions, particulièrement sur la sécurité aérienne. Selon lui, les effets sur les autres programmes de sécurité du ministère sont sans doute similaires. Il a suggéré qu'une stratégie soit établie sur la manière d'aviser le Cabinet.

(Pièce 1326, doc. 10, p. 7-8)

M. Kenneth Sinclair, président de la Commission du contrôle des programmes, a par la suite confirmé dans son témoignage que la Commission n'a pris aucune mesure pour communiquer au Cabinet les préoccupations du Groupe aviation sur les répercussions du programme de réduction du déficit sur les programmes de sécurité aérienne. Au lieu de cela, une demande couvrant tous les besoins en ressources des quatre modes de transport au sein de Transports Canada a été préparée et envoyée au Conseil du Trésor pour approbation. M. Sinclair a témoigné comme suit :

Q. Savez-vous, monsieur, si une demande sur les questions de sécurité s'est rendue jusqu'au Cabinet?

R. Je dois répondre par une courte explication.

Q. Allez-y, je vous prie.

R. Un mémoire au Cabinet est un document qu'on lui envoie. Le Cabinet n'est pas un comité qui alloue des ressources; c'est un comité du Cabinet, en l'occurrence le Conseil du Trésor, qui alloue les ressources.

Pendant que nous préparions notre mémoire au Cabinet, nous nous sommes aperçus que nous préparions en fait une demande en vue d'obtenir des ressources additionnelles pour la réforme de la réglementation économique, ce que nous pouvions faire en vertu de la déclaration d'intentions. Donc, le mémoire est devenu une présentation d'ensemble à l'intention du Conseil du Trésor et portait sur les besoins de la réforme de la réglementation économique de Transports Canada dans tous les modes de transport, pas seulement dans le mode aviation.

Q. Le mémoire a donc été transformé en une demande globale d'allocation des ressources adressée au Conseil du Trésor?

R. Qui portait sur... à cause de la réforme de la réglementation économique. Et ce document s'est rendu jusqu'au Conseil du Trésor.

Q. Très bien. Savez-vous monsieur ce qui est advenu de ce document envoyé au Conseil du Trésor?

- R. Oui; on nous a donné une réponse. Le Conseil du Trésor ne nous a pas donné toutes les ressources que nous avions demandées.

(Transcription, vol. 165, p. 77)

M. David Wightman, successeur de M. LaFrance au poste de sous-ministre adjoint à l'Aviation, n'a pas été plus chanceux pour obtenir des ressources. Quand on l'a questionné sur le banc des témoins à propos de l'évaluation de son plan opérationnel de 1990 effectuée par le secrétariat de la Commission du contrôle des programmes, M. Wightman a témoigné, ce qui semble surprenant, qu'environ 70 p. 100 des ressources que le Groupe aviation avaient demandées en 1990 à la Commission n'ont pas été recommandées par les analystes :

- R. Nous étions rendus au point où nous soumettions notre plan opérationnel et où ... il se passait au moins une semaine, et souvent davantage, au cours de laquelle les analystes de la Commission de contrôle des programmes étudiaient nos demandes. Les analystes rédigeaient ensuite une note d'évaluation à l'intention de la Commission dans laquelle ils discutaient chacun des points soulevés dans notre plan.

Je reçois ensuite cette note d'évaluation avant notre réunion pour que je puisse l'étudier. Tous les autres membres de la Commission en reçoivent également une copie.

La note d'évaluation m'avait déçue parce qu'il était évident, et je ne cite que des chiffres approximatifs, que le financement d'environ 70 p. 100 de nos demandes n'était pas recommandé.

Q. Soixante-dix?

- R. Sept zéro p. 100 des ressources additionnelles que nous avons demandées d'après nos prévisions dépassant les objectifs, y compris les années-personnes et le financement des opérations et de l'entretien n'était pas recommandé. Donc, pendant la réunion du 27 août, je me suis opposé avec vigueur aux conclusions du secrétariat et j'ai également dit que, selon moi, le processus comportait des lacunes pour les raisons que j'ai déjà mentionnées, qu'on nous invite à faire toutes les demandes qu'on juge à propos, alors qu'il est clair que la majorité de ces demandes ne pourront être financées.

(Transcription, vol. 166, p. 56-57)

Cette étape des audiences a fait ressortir un sentiment de frustration très enraciné envers le processus annuel d'établissement du budget et ce, à tous les niveaux du Groupe aviation, où la grande majorité des employés sont sans contredit des fonctionnaires dévoués. Cette frustration était bien fondée.

Le temps est venu pour le gouvernement de mettre fin au processus lourd et coûteux des examens critiques des demandes de ressources

exigé par Transports Canada. Il est temps de mettre en place un processus d'évaluation moins lourd et plus réaliste des demandes de ressources. Il n'est pas réaliste d'obliger le Groupe aviation déjà à court de personnel à participer à un processus aussi long, soi-disant conçu pour identifier et justifier les besoins en ressources, au moyen d'une multitude d'examen critiques, seulement pour que les analystes de la Commission de contrôle des programmes rejettent arbitrairement plus de 70 p. 100 de ce qui avait déjà été identifié comme étant le minimum absolu des ressources nécessaires au maintien de la sécurité aérienne à un niveau acceptable.

La haute direction du Groupe aviation a démontré qu'elle n'avait pas l'intention ou qu'elle n'était pas capable de persuader les fonctionnaires chargés de l'allocation finale des ressources du bien-fondé des demandes de ressources liées à la sécurité aérienne. Entre temps, tout indique que la Commission de contrôle des programmes, préoccupée comme elle l'était par les restrictions en ressources que lui imposait le gouvernement, était insensible aux préoccupations sur la sécurité aérienne dont on lui avait fait part au moment de l'allocation des ressources.

Les besoins en programmes et les moyens financiers

M. Wightman a fait allusion à un processus visant à identifier les besoins en années-personnes, fondé sur une formule de dotation établie en 1984 avant l'entrée en vigueur de la réduction du déficit. La formule subséquente, appelée «Système des normes des activités de la réglementation aérienne (SNARA)» a été améliorée pendant trois ou quatre années. Le processus est essentiellement une méthode de consignation des tâches fondée sur une formule dont les paramètres sont tâches reconnues, fréquences des tâches et temps d'exécution. Cette méthode identifie le nombre existant et prévu d'inspecteurs et de personnes de soutien nécessaires pour répondre aux besoins du programme de réglementation aérienne.

L'origine du désappointement de M. Wightman devant la réduction de 70 p. 100 de son plan opérationnel dépend des différentes hypothèses sur lesquelles reposent les évaluations des besoins en ressources effectuées par son personnel et par le secrétariat de la Commission. Voici comment M. Kenneth Sinclair a abordé cette question :

- Q. À mon humble avis, il semble que si M. Wightman prépare un document en se fondant sur les mêmes repères, les mêmes critères et les mêmes normes que la Commission et qu'il vous amène ledit document en vous disant, monsieur Sinclair, nous

avons fait notre travail. Nous nous sommes servis des mêmes critères que vous utilisez. Nous avons tiré les conclusions suivantes. Alors, dites-moi, pourquoi devez-vous en faire une évaluation détaillée et réinventer la roue? Pouvez-vous nous expliquer pourquoi?

- R. Oui, je vais essayer. ... le modèle d'allocation des ressources utilisé est assez subjectif. Il sert ... à prévoir les ressources qui seront nécessaires à l'avenir. Il ne porte pas sur une charge de travail existante et connue depuis longtemps. Des hypothèses sont donc avancées au départ avant d'établir le modèle qui servira à prévoir les ressources qui seront nécessaires. Parmi les points à examiner, il y a les prévisions utilisées pour prévoir les besoins en ressources. Il faut déterminer si elles sont valides.

Ensuite, quels qu'en soient les résultats, nous devons tenir compte des ressources disponibles avant d'en allouer de nouvelles, en d'autres termes, déterminer si nous pouvons nous le permettre financièrement.

(Transcription, vol. 165, p. 38-39)

Il reste que tout le processus d'évaluation suivi par la Commission de contrôle des programmes est ni plus ni moins qu'un prétexte. L'absence de processus national d'approbation des ressources est un élément clé. M. Wightman a résumé ainsi son point de vue :

- R. Là où tout commence à aller mal, c'est lorsque vous savez parfaitement bien que, dès qu'un responsable de l'analyse de l'ensemble de ces données va commencer à en faire l'addition ... la somme totale va être si élevée qu'il y a très peu de chances que les ressources demandées soient autorisées. Alors, que reste-t-il à faire?

(Transcription, vol. 166, p. 49)

En d'autres termes, outre les exigences de la législation et de la réglementation et la charge de travail nécessaire pour respecter ces exigences, si l'on se base sur une norme établie et approuvée par le ministère, tout se résume à n'accepter que ce qui est considéré abordable dans l'esprit des dirigeants d'un corps administratif qui a peu d'expérience, s'il en a, aucune compétence et aucun compte à rendre en matière de réglementation de la sécurité aérienne.

Les personnes qui décidaient de l'allocation des ressources au niveau de la Commission, du moins d'après les témoignages devant la Commission, appuyaient leurs décisions principalement sur la capacité financière. Tout indique que ces décideurs ne connaissaient pratiquement pas les obligations conférées au ministre par la *Loi sur l'aéronautique* pour comprendre la nécessité de mettre en oeuvre un programme qui permette de vérifier si les transporteurs aériens respectent les normes de

sécurité. Rien n'indique non plus qu'ils avaient des comptes à rendre quant à la vérification du respect de ces normes. D'après les témoignages, j'ai nettement l'impression que la Commission du contrôle des programmes et la haute direction, à partir des sous-ministres adjoints en montant, n'ont pas reconnu que des programmes tels que ceux de la réglementation aérienne ne sont pas discrétionnaires mais plutôt obligatoires en vertu des lois du Canada. Comme M. LaFrance l'a indiqué dans son témoignage devant la Commission d'enquête : «On n'inspecte pas un transporteur parce que ce dernier le désire, mais parce que le gouvernement doit le faire. C'est à lui d'établir ses budgets en conséquence» (Transcription, vol. 163, p. 85)

J'abonde dans le même sens que M. Wightman qui qualifie de futile le système actuel visant à résoudre le conflit entre les besoins en programmes et les moyens financiers, et j'accepte sa proposition pour améliorer la situation :

- R. Ce qui ne me déplaît pas dans ce système, c'est qu'il invite essentiellement tous les gestionnaires de Transports Canada à soumettre leurs demandes, et ... ce qui a pour effet de créer de grandes attentes dans leurs esprits. La charge de travail qui en découle est énorme et se traduit par une effarante paperasserie administrative qui, en fin de compte, ne produira que très peu de résultats positifs.

Je ... proposerai donc au Conseil de gestion des ressources, quand nous en viendrons à discuter du processus, comme M. Sinclair a dit que nous en discuterons, que nous devons établir une structure au début de la discussion. Nous devons ... prendre une décision ministérielle et je suggérerai que cette décision soit prise par le sous-ministre lors d'une réunion du comité exécutif de gestion des transports qui est formé par les sous-ministres adjoints et le sous-ministre.

J'estime qu'à cette étape une stratégie doit être établie pour que, cette année, nous demandions au Conseil du Trésor une augmentation de X p. 100 du budget général de Transports Canada. Ainsi, dès que cette décision sera prise au plus haut niveau de Transports Canada, nous pourrons attribuer aux sous-ministres un plafond à partir duquel ils peuvent préparer leur documentation et leur plan opérationnel. Nous leur demanderons de préparer toute la paperasserie nécessaire et de ne pas gaspiller de temps à essayer de dépasser ce plafond.

Ensuite, il faudra examiner ces plans opérationnels et, s'il est évident qu'un besoin en matière de sécurité n'est pas financé, alors il nous faudra faire ce à quoi on faisait allusion hier avec M. LaFrance, c'est-à-dire nous adresser directement au sous-ministre.

(Transcription, vol. 166, p. 51-53)

Il est rassurant de voir que le sous-ministre adjoint à l'Aviation actuel affirme de manière aussi énergique sa responsabilité de porter à l'attention du sous-ministre les cas de sécurité qui ne sont pas financés. On a demandé au président de la Commission de contrôle des programmes, M. Kenneth Sinclair, quel droit d'appel un ou une chef de groupe (sous-ministre adjoint) devrait avoir si ce dernier n'était pas d'accord avec la recommandation de la Commission à propos de l'attribution des ressources aux divers groupes du ministère. Bien entendu, cette question présentait un intérêt considérable à la lumière du conflit apparent entre, d'une part, l'obligation de vérifier si l'industrie respectait les normes de sécurité et, d'autre part, de l'obligation de se limiter aux ressources imposées à la suite des restrictions budgétaires. M. Sinclair a répondu que tous savaient clairement que la coutume voulait qu'un sous-ministre adjoint en désaccord avec la recommandation de la Commission pouvait faire part au sous-ministre de ses préoccupations, particulièrement au sujet de la sécurité :

- R. La Commission de contrôle des programmes est un organisme de consultation qui relève du sous-ministre. Elle ne fait aucune partie de la structure hiérarchique.

Les sous-ministres adjoints et les membres du comité exécutif savent tous que chaque chef de groupe, chaque sous-ministre adjoint, est totalement responsable envers le sous-ministre de l'exécution et du mandat du programme pour lequel il est, à vrai dire, le sous-ministre adjoint.

Les délibérations de la Commission reposent sur le principe du consensus, et il y a normalement consensus lorsque les membres arrivent à un accord général et ... c'est cet accord qui fait partie du procès-verbal.

Si un sous-ministre adjoint ... n'était pas d'accord avec une décision, il était clairement établi que, à titre de sous-ministre adjoint responsable, il irait, et il a le droit de le faire, en fait, on s'attend à ce qu'il parle de ses préoccupations au sous-ministre, particulièrement en matière de sécurité.

(Transcription, vol. 165, p. 11-12)

Je suis entièrement d'accord avec MM. Sinclair et Wightman quant à l'obligation d'un sous-ministre adjoint d'aller voir le sous-ministre dans les situations où les impératifs de sécurité imposés au gouvernement par les statuts fédéraux sont laissés pour compte à cause de considérations financières. J'irais même plus loin et je recommande que le sous-ministre soit tenu, dans un tel cas, de faire part sans tarder par écrit au ministre des préoccupations liées à la sécurité qu'on lui a communiquées.

Les communications au sein de la haute direction

Dans son témoignage sur les solutions de rechange qu'un chef de groupe (sous-ministre adjoint) pouvait adopter devant une pénurie apparente de ressources pour assumer les responsabilités du programme, M. Wightman dit «ce à quoi on faisait allusion». Il se référait alors à un examen précédent de M. LaFrance et au sentiment de frustration ressenti par pratiquement tous les procureurs de la présente Commission devant l'impossibilité d'obtenir une réponse à une question évidente. Cette question était : «Pourquoi M. LaFrance, alors sous-ministre adjoint, tout en sachant que sa Direction générale de la réglementation aérienne ne pouvait pas garantir à la haute direction que les transporteurs aériens respectaient les normes de sécurité et que la sécurité aérienne était suffisamment compromise pour justifier un mémoire au Cabinet, n'a pas contourné la Commission de contrôle des programmes pour s'adresser directement à son supérieur, M. Withers, le sous-ministre?

M. LaFrance a justifié son comportement en témoignant que même s'il n'a pas avisé directement M. Withers de ses préoccupations sur la sécurité, la Commission a, selon lui, communiqué toute l'information au sous-ministre :

- Q. ... Si la Commission avisait le sous-ministre et que vous aviez le sous-ministre, alors quand la Commission vous a refusé les ressources nécessaires, êtes-vous allé le voir pour lui faire part de vos difficultés?
- R. Comme je l'ai déjà mentionné dans un témoignage précédent, dans un but très précis, la Commission et le sous-ministre étaient au même niveau en ce sens que tout ce que je présentais devant la Commission était documenté et je pouvais modifier cette documentation et la corriger au besoin. Mais je n'ai jamais eu à le faire. Et c'est cette documentation qui était transmise au sous-ministre.
- Q. ... La Commission ne filtrait donc pas la documentation que vous lui soumettiez? Toutes les demandes soumises à la Commission allaient aussi au sous-ministre, exact?
- R. L'information que je fournissais n'était pas filtrée et était communiquée directement au sous-ministre. C'est pourquoi je n'ai jamais senti le besoin d'entreprendre moi-même des démarches auprès du sous-ministre.

(Transcription, vol. 163, p. 94-95)

Pendant le contre-interrogatoire sur les obligations d'un sous-ministre adjoint envers son supérieur, dans le contexte de l'état des ressources de M. LaFrance, M. Kenneth Sinclair a été très clair sur la façon qu'il

comprenait la situation. Il ne doutait aucunement des options que pouvait choisir M. LaFrance quand ce dernier n'était pas satisfait des ressources qu'on lui attribuait :

- Q. Il [LaFrance] dit, je puis vous affirmer dès maintenant que nous avons besoin de ressources. Mes inspecteurs sont surchargés de travail. La déréglementation nous oblige à assumer toutes ces tâches, mais vous refusez de m'attribuer des ressources avant que vous ayez terminé votre examen.
N'est-ce pas ce dont il se plaignait?
- R. Et il a trouvé cela acceptable. C'est ce que j'essaie de vous dire, monsieur, qu'en tentant de trouver des moyens pour apaiser ses préoccupations, nous avons fini par nous entendre, et il a trouvé cela acceptable.
- Q. Avait-il le choix?
- R. Il aurait pu aller voir le sous-ministre.
- Q. Très bien.
- R. Il aurait pu s'opposer officiellement.
- Q. N'est-ce pas exactement ce qu'il a fait... N'a-t-il pas dit : «très bien, je ferai de mon mieux avec ce que vous me donnez, mais vous devriez dire aux membres du Cabinet que la sécurité est sérieusement compromise»? N'est-ce pas ce qu'il a fait?
- R. Non, il a dit que nous devrions alerter le Cabinet de ce qui pourrait se passer et du fait que s'il n'obtenait pas les ressources demandées, cela risquait de compromettre la sécurité et notre procès-verbal indique que nous avons accepté d'alerter le Cabinet.

(Transcription, vol. 165, p. 123-124)

Même si la Commission a accepté d'alerter le Cabinet à propos des préoccupations de M. LaFrance sur la sécurité, outre la présentation d'ensemble à l'intention du Conseil du Trésor à laquelle M. Sinclair a déjà fait allusion, il est clair d'après les témoignages que le Cabinet n'en a jamais été averti. Le fait que la Commission de contrôle des programmes n'a pas alerté le Cabinet par l'intermédiaire du sous-ministre et du ministre à propos des préoccupations de M. LaFrance sur les questions liées à la sécurité est inexcusable.

La question qui porte sur les efforts que M. LaFrance a déployés pour faire connaître ses préoccupations a été le sujet de l'interrogatoire du sous-ministre M. Ramsey Withers. Ce dernier a déclaré sans équivoque que M. LaFrance ne lui a pas fait part directement de ses préoccupations :

- R. Les faits sont les suivants. Il n'est jamais venu me voir pour se plaindre des ressources que la Commission lui avait attribuées. Il ne m'a jamais dit : «écoutez, ce n'est pas assez. Il m'en faut absolument plus cette année».

Il ne s'est jamais avancé pour dire : «cette situation est extrêmement grave. Nous allons devoir nous arrêter. Nous devons absolument ralentir» ou quelque chose du genre. C'est tout ce que je peux dire parce c'est tout ce qui s'est passé.

(Transcription, vol. 164, p. 146-147)

Il est difficile de concilier les mesures que MM. LaFrance et Withers ont dit avoir prises, étant donné leur manque apparent de communication sur un sujet qui les préoccupait, semble-t-il, tous les deux. M. Withers était au courant du rapport Douglas et du rapport ADMR Review de juin 1987. Or, rien ne porte à croire qu'il ait demandé à M. LaFrance des rapports d'état sur la manière dont on s'occupait de la situation.

M. LaFrance savait que la Direction générale de la réglementation aérienne était en difficulté. Néanmoins, et il l'a admis lui-même, il ne s'est pas adressé directement à son supérieur, M. Withers, pour lui en faire part. Il a déclaré que M. Withers était au courant de la situation, en sous-entendant qu'il n'avait rien à faire de plus. MM. LaFrance et Sinclair ont tous les deux témoigné que M. Withers avait sans doute été mis au courant par la Commission de contrôle des programmes. Le mystère entourant la manière dont les préoccupations de M. LaFrance au sujet des lacunes en ressources ont été communiquées, si elles l'ont été, à ses sous-ministres, devient encore plus complexe si l'on considère que M. LaFrance a répondu aux questions portant sur ce sujet avec la même conviction que celle de son supérieur, M. Withers :

Q. Croyez-vous que les sous-ministres d'alors avaient été clairement mis au courant de vos préoccupations au sujet des lacunes en ressources et de votre impossibilité à ...

R. Oui ... plus précisément, ils ont tous été mis au courant de ce que j'ai présenté devant la Commission de contrôle des programmes, non seulement pendant leurs discussions avec le président de la Commission, mais aussi au moyen des procès-verbaux alors que toute l'information se trouvait devant le sous-ministre.

Et aussi grâce aux discussions que j'ai eues avec les deux sous-ministres pour qui j'ai travaillé, tout le monde à la table de la haute direction était certainement au courant de nos préoccupations.

Je n'ai pas parlé de sujets en particulier à cette table, parce que, bien entendu, les demandes précises étaient déjà passées par ce niveau hiérarchique. Toutefois, je sais parfaitement qu'ils étaient au courant des difficultés.

Comment tout cela a été pris en compte dans le contexte de leurs plus grandes responsabilités? Eux seuls peuvent répondre.

(Transcription, vol. 163, p. 75)

Il est peu probable que nous arrivions un jour à savoir qui a dit quoi et à qui sur toute cette affaire. Une chose est certaine cependant; les communications au niveau de la haute direction laissaient grandement à désirer. M. Kenneth Sinclair estimait que chaque gestionnaire de la hiérarchie était tenu de communiquer toutes les préoccupations qu'il avait à propos des incidences possibles sur la sécurité du public-voyageur, et que cette méthode était la bonne. Selon MM. Sinclair et Withers, personne ne leur a jamais fait part de telles préoccupations. Toutefois, des preuves irréfutables montrent que leur propre organisme interne de revue (celui du sous-ministre adjoint à la Revue) avait précisé dans son rapport de juin 1987 que la Direction générale de la réglementation aérienne ne pouvait pas garantir à la haute direction que l'industrie du transport aérien était exploitée conformément aux normes de sécurité. En outre, M. LaFrance avait demandé qu'un mémoire au Cabinet soit préparé pour alerter les ministres du Cabinet quant aux répercussions de la réduction du déficit sur la sécurité aérienne. Les procès-verbaux de la Commission de contrôle des programmes concordent avec les témoignages de M. LaFrance sur ce sujet. M. Withers et M. Sinclair, ayant tous deux en main l'information pertinente auraient dû connaître les préoccupations de la Direction générale de la réglementation aérienne en raison de la pénurie des ressources.

À propos des réactions ministérielles au rapport Douglas et au rapport ADMR Preliminary Review de la Direction générale de la réglementation aérienne, il était évident que le sous-ministre et le sous-ministre adjoint se sont assurés que des plans pour corriger cette situation grave étaient préparés, mais ils n'ont pas vérifié que les mesures prises étaient opportunes et appropriées dans le contexte des demandes imposées sur la charge de travail. Un exemple typique donné dans le rapport Douglas était le besoin d'une étude sur les ressources humaines. Le groupe formé pour mener cette étude n'a présenté son premier rapport qu'en 1988. Les recommandations du rapport auraient pu fournir une aide supplémentaire à la Direction générale de la réglementation aérienne en 1989. Cependant, cette aide était déjà urgente en 1985 et 1986.

Ce fut pour moi inquiétant d'entendre au banc des témoins les perceptions extrêmement différentes des gestionnaires de Transports Canada, surtout au niveau de la haute direction, sur la manière dont ils évitaient de s'occuper des préoccupations exprimées au sujet de la sécurité aérienne. Je n'ai pu trouver aucune politique ministérielle qui établisse la position de Transports Canada à ce sujet. L'absence de politique ministérielle et de directives claires dans ce domaine a été mise en lumière dans le témoignage de M. Withers :

- Q. Monsieur, je crois que les preuves, le témoignage sous serment est ... fondamentalement incontestable et il est très clair qu'il

[LaFrance] a demandé à la Commission les ressources qui lui semblaient nécessaires et qu'elles lui ont été refusées.

Toutefois, il n'a rien fait de plus. Il n'est pas venu vous voir, et c'est justement là où les opinions divergent. Nous connaissons la vôtre qui exprime votre surprise parce qu'il ne s'est pas adressé directement à vous.

Puis nous connaissons celle de Claude LaFrance. Ce dernier était certain que la Commission lui faisait confiance, que c'était à elle seulement qu'il devait faire part de ses préoccupations. Il présumait que tout ce qu'il disait devant la Commission était communiqué au sous-ministre à cause du lien direct entre le sous-ministre et la Commission. Il se demandait donc pourquoi il perdrait son temps à voir le sous-ministre.

Vous voyez donc les deux témoignages différents que nous avons eus.

LE COMMISSAIRE :

Il semble que M. Bailey vient de souligner une lacune. Pouvez-vous nous donner quelques indices sur les recommandations qui pourraient être faites pour empêcher que cela se reproduise? Cela nous aiderait, monsieur.

LE TÉMOIN :

Merci monsieur. La seule chose que je puisse dire est de réitérer la nature de nos opérations, le *modus operandi* du ministère. Si jamais une personne responsable de telles fonctions estime qu'on ne l'a pas écoutée comme il se doit, cette personne a le devoir ... de s'adresser au sous-ministre.

...

LE COMMISSAIRE :

C'est peut-être là que le bât blesse. Des consignes très claires devraient être données aux sous-ministres adjoints pour que, dans de telles situations, ils s'adressent au sous-ministre.

(Transcription, vol. 164, p. 191-192)

La divergence d'opinion sur la manière dont les préoccupations en matière de sécurité doivent être communiquées entre gestionnaires aux plus hauts niveaux du ministère, et à leur ministre, est extrêmement inquiétante. Ce genre de «malentendu» est tout à fait inacceptable, surtout quand la sécurité vient au premier rang de leurs propres priorités. D'après le témoignage de M. Wightman, sous-ministre adjoint actuel, il semble qu'il n'existe aucun malentendu à propos de ses responsabilités à ce sujet. Néanmoins, une directive claire et sans équivoque devrait être préparée pour que tous les gestionnaires de Transports Canada, quel que soit leur niveau, soient tenus de communiquer sans tarder et clairement à leur supérieur immédiat, oralement et par écrit, toute préoccupation importante à propos de la sécurité qui pourrait toucher l'industrie aéronautique canadienne et le public.

J'estime qu'en cas de dérogation à cette directive, des sanctions devraient être prévues, selon la gravité de la situation.

Comment modifier la portée du programme de réglementation aérienne

Vers la fin des audiences de la présente Commission, il est devenu évident que pendant la deuxième moitié des années 1980, la Direction générale de la réglementation aérienne de Transports Canada est devenue de moins en moins capable de gérer les charges de travail liées à la certification, à l'inspection et à la surveillance de l'industrie du transport aérien. Il était également évident qu'elle n'obtenait pas ou avait peu de chances d'obtenir les ressources nécessaires pour remplir son mandat de réglementation. Le Groupe aviation déterminait les ressources qu'il lui fallait d'après ses programmes, tandis que la Commission de contrôle des programmes fondait ses décisions sur des moyens financiers très limités. Du moins entre 1985 et 1990, cette situation s'est répétée année après année. Il est difficile de comprendre pourquoi personne n'a jamais vu que la base sur laquelle se fondait le processus d'allocation des ressources était non seulement insatisfaisante, mais aussi irréaliste. De deux choses l'une, les niveaux de ressources devaient être augmentés pour répondre aux demandes du programme ou la portée du programme devait être réduite en fonction des ressources disponibles. Réduire le programme de surveillance et de contrôle pour l'amener au niveau des ressources réduites présente toutefois un sérieux dilemme. Procéder de la sorte revenait à passer outre à l'engagement du ministre de ne pas compromettre la sécurité aérienne. On a demandé à M. LaFrance, ancien sous-ministre adjoint à l'Aviation, s'il avait envisagé la possibilité de réduire la portée du programme :

Q. Pendant que vous étiez sous-ministre adjoint, avez-vous songé à réduire la portée du programme et était-ce possible?

R. Non ... parce que, du point de vue sécurité aérienne, les réductions les moins importantes se seraient traduites par la fermeture de certaines installations de navigation aérienne, comme je l'ai déjà mentionné ceci peut se faire par une réduction du service augmenter le danger pour l'aviation. C'était la réduction qui aurait eu le moins de répercussions négatives.

Si on m'a refusé une telle réduction, je n'étais certainement pas pour recommander d'autres formes de réductions qui auraient diminué la marge de sécurité. Professionnellement, je ne pouvais pas me le permettre.

Q. Et la réduction du nombre d'inspections et de vérifications par exemple?

- R. Non ... Toute diminution dans ces secteurs ne me plaisait pas. Rien n'indiquait que nous aurions pu justifier une diminution importante de la fréquence des inspections, certainement pas dans le genre de milieu où nous nous trouvions à ce moment-là.
(Transcription, vol. 163, p. 80-81)

Que l'on puisse justifier ou non la diminution du nombre d'inspections et de vérifications, tout indique qu'après 1988 les vérifications ont diminué en nombre et en qualité et que le nombre d'inspections en vol était à peine minimal. Cela s'est produit, non parce que la direction l'avait planifié, mais automatiquement parce qu'il n'y avait personne pour les effectuer. Pendant les audiences de la présente enquête en janvier 1991, le témoignage de M. Newton a fourni l'espoir que la haute direction de Transports Canada avait finalement reconnu que le problème ne disparaîtrait pas de lui-même et que des mesures devraient être prises :

- R. Donc, comme gestionnaire, j'ai commencé par essayer d'obtenir les ressources pour assumer la charge de travail additionnelle. Je n'ai pas tellement réussi. J'ai pu obtenir environ 85 années-personnes au cours des deux dernières années, et, si vous ne perdez pas de vue que nous étions dans un contexte de compressions budgétaires, c'est là un véritable exploit.

Cependant, M. Newton a ajouté que la croissance continuait à dépasser les ressources attribuées :

- R. Devant la croissance constante toutefois, les ressources que nous avons pu obtenir ne suffisaient plus, à tel point que, en tant que gestionnaire qui savait qu'il n'obtiendrait pas d'autres ressources, j'ai commencé à restructurer le programme.

En d'autres termes, je dois supprimer du programme de réglementation aérienne des tâches qui correspondent à 130 années-personnes environ pour éviter que mon personnel souffre de surmenage chronique, de stress excessif et d'inquiétudes et pour ... qu'il puisse travailler à un niveau lui permettant de faire preuve d'une efficacité soutenue.

(Transcription, vol. 161, p. 83-84)

M. Newton a déclaré qu'il cherchait un moyen de déléguer à l'industrie certaines responsabilités d'inspecteur de transporteurs aériens pour libérer les inspecteurs afin qu'ils puissent assumer des tâches davantage liées à la réglementation. Pourvu qu'une telle délégation n'entraîne pas une dégradation du niveau de compétence dans l'industrie ou une baisse des normes d'évaluation à cause d'un manque d'enthousiasme des pilotes inspecteurs agréés, ce moyen semble logique.

M. Wightman a terminé un examen stratégique du Groupe aviation en 1990. Il en est résulté une proposition de restructuration hiérarchique en janvier 1991 (Projet 1682 – 342). L'examen stratégique s'est penché sur un sujet fondamental qui aurait dû être abordé au moins cinq ans plus tôt : Le Groupe aviation était-il assez bien organisé pour traiter avec une industrie de transporteurs aériens qui s'était entièrement restructurée au cours des cinq ou six dernières années? On peut dire sans trop risquer d'être contredit que le Groupe aviation n'était pas assez organisé pour faire face à la restructuration de l'industrie survenue après la déréglementation. Le témoignage de M. Wightman à cet égard est un peu encourageant pour l'avenir :

R. Du point de vue stratégique, nous faisons constamment face à des contraintes en ressources mais, au même moment, la demande de services augmentait. Les deux services dont nous avons parlé sont des services discrétionnaires et non discrétionnaires, quoique, à mon avis, on a trop simplifié la situation. En réalité, les transporteurs nous attendent parfois, comme le prouvent certains appels téléphoniques que je reçois.

Mais ... nous avons conclu, je vais essayer d'être très bref car on peut discuter longtemps d'une stratégie, qu'il nous fallait trouver d'autres moyens de faire notre travail puisqu'il était peu probable à l'avenir d'obtenir soudainement d'importantes ressources dans le secteur de l'aviation. Pour l'instant, c'est le mieux que je puisse dire à ce sujet parce que l'accent est mis constamment sur la réduction du déficit.

(Transcription, vol. 166, p. 68-69)

Dans son témoignage, M. Wightman a discuté d'une nouvelle méthode d'élaboration d'un plan opérationnel : viser un plafond financier fixe. Pour lui, il était très clair que les secteurs non financés de la sécurité devaient être identifiés au plus haut niveau de gestion du ministère. À ceci, j'ajouterais que les besoins en matière de sécurité doivent non seulement être identifiés, mais aussi être comblés si l'on veut assurer au public canadien que le transport aérien est toujours sécuritaire. Même si je reconnais également la nécessité de prendre toutes les mesures indispensables pour structurer un programme de réglementation qui tienne compte de la réalité économique, je crois fermement que les normes de sécurité doivent être maintenues. Il est clair que les normes de sécurité existantes à Transports Canada sont minimales. Je ne crois pas que les Canadiens soient disposés à accepter moins que le respect total de ces normes minimales. Un tel respect ne peut être garanti que si l'organisme de réglementation assume une surveillance et un contrôle convenables des transporteurs aériens.

Si le contrôle et la surveillance des normes de sécurité aérienne des transporteurs canadiens doivent continuer à suivre la tendance des

compressions budgétaires, il faut alors réduire la portée du programme de réglementation et aviser clairement les Canadiens des compromis envisagés et de leurs répercussions.

Il faut également remarquer, comme le laisse voir un récent rapport interne de Transports Canada intitulé «Évaluation de la réglementation aérienne et des programmes de la sécurité aérienne», qu'il y aurait sans doute plus d'avantages pour la sécurité que les efforts consacrés à la réglementation soient concentrés sur les opérations à risque élevé. Ledit rapport précise ce qui suit :

Cela permettrait de régler de la façon la plus positive possible le cas des exploitants ou des personnes à risque élevé qui persistent à agir à l'encontre des normes de sécurité (par opposition aux infractions de moindre importance au règlement).

Il faudrait alors que l'on mette davantage l'accent sur le risque et la sécurité plutôt que sur le respect du règlement, ce qui, nécessairement, doit être une activité de portée générale.

(Pièce 1323, p. 17)

Le respect des normes vise évidemment à la réduction des risques et à l'amélioration de la sécurité. Mettre l'accent sur les exploitants à risque élevé n'est rien de plus qu'une bonne manière de gérer les ressources de la réglementation. J'irais même plus loin. Je suggère que l'on envisage de récompenser les exploitants qui sont depuis longtemps un modèle de sécurité et qui s'assurent que la qualité de leur exploitation reste élevée grâce à leurs inspections en vol, aux vérifications et à la qualité de leurs manuels et de leurs programmes de formation.

D'après le témoignage de M. Robert Helmreich obtenu pendant l'étape des audiences consacrée aux facteurs humains, la FAA est en train d'essayer d'encourager, par des moyens incitatifs, les transporteurs aériens américains à adopter des programmes de formation établis d'après un entraînement type vol de ligne avec équipage complet. Un programme de perfectionnement des qualifications qui comporte entre autres un entraînement type vol de ligne a récemment été mis en oeuvre aux États-Unis. Ce programme encourage l'expansion des programmes de gestion des ressources du poste de pilotage. D'après les témoignages de nombreux membres d'équipage que j'ai entendus pendant cette enquête, j'estime qu'il vaut la peine d'envisager l'établissement d'un programme similaire au programme de perfectionnement des qualifications. Transports Canada devrait surveiller ce programme afin que ce programme ou un autre similaire puisse être adopté au Canada. J'insiste sur le fait que tout programme d'incitation offert aux transporteurs devrait reposer sur des critères stricts et soigneusement vérifiés par le personnel de la réglementation aérienne afin que les moyens incitatifs soient entièrement justifiés. Ceux-ci sont traités en détail au chapitre 39,

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

Les systèmes de certification et de surveillance des transporteurs aériens

Dès 1984, lorsque la nouvelle politique aérienne intérieure a été annoncée, il y avait déjà des préoccupations documentées au sujet de l'aptitude de la Direction générale de la réglementation aérienne à répondre à l'accroissement prévu des demandes de certification et de surveillance. Pendant l'étape de l'enquête qui a porté sur Transports Canada, les registres montraient qu'il y avait déjà 80 certifications de nouveaux transporteurs aériens par année, et que les retards de six mois à un an dans l'approbation des manuels d'exploitation de vol, des manuels de formation et des listes d'équipement minimal attiraient de plus en plus les plaintes virulentes des transporteurs. Malheureusement, il ne semble pas y avoir de système de compte rendu efficace qui permettrait aux hauts fonctionnaires de connaître d'avance les demandes imposées à leur personnel.

Pendant le témoignage de M. Ian Umbach, on a appris qu'en juillet 1990 janvier 1989, on laissait aux directeurs le choix d'en faire rapport ou non. S'il n'y avait pas de plainte, on présumait alors qu'il n'y avait pas de problème. Le contre-interrogatoire de M. Weldon Newton, directeur général de la Direction générale de la réglementation aérienne, lui a fait admettre qu'il n'était pas au courant que le contrôle et la surveillance des transporteurs aériens étaient devenus pratiquement inexistantes à cause de la pénurie d'inspecteurs de transporteurs aériens. On lui a demandé pourquoi il n'était pas au courant de la situation :

- R. Je présume que la nature du programme est telle que je ne demande pas tous les jours à mes directeurs des renseignements sur chaque élément de leurs programmes. Je présume que s'ils ont des difficultés, ils m'en feront part, que ce soit la Direction de la navigabilité, des licences ou autres. S'il existe des problèmes, j'aimerais qu'on m'en parle.

(Transcription, vol. 162, p. 7)

D'après tous les témoignages, il est clair qu'une attitude similaire existait au plus haut niveau du ministère. Même si le sous-ministre, M. Withers, a été averti par la Commission de contrôle des programmes que la Direction générale de la réglementation aérienne était dans de graves difficultés, il n'a pas insisté pour que ses gestionnaires l'informe à

propos des problèmes liés à la sécurité. Comme il l'a expliqué dans son témoignage :

- Q. Par conséquent, vous témoignez que vous ne saviez pas que votre Groupe aviation n'obtenait pas les ressources qu'il estimait nécessaires?
- R. J'aimerais répondre d'une autre façon. Je savais qu'il n'obtenait pas tout ce qu'il demandait, mais je savais également qu'il en obtenait assez pour faire son travail de la manière dont il estimait devoir le faire.
- Q. Comment le saviez-vous monsieur?
- R. Parce qu'il n'a jamais...
- Q. Quelle est votre source d'information?
- R. Il ne s'est jamais plaint de ne pas en avoir assez, n'est-ce pas?
- Q. Donc, votre critère est si il ne vient pas se plaindre à vous il doit en avoir assez?
- R. Exact.

(Transcription, vol. 164, p. 120)

Compte tenu que la haute direction ne savait pas que les inspecteurs étaient aux prises avec de graves difficultés, il est évident que le fait de se fier exclusivement à la discrétion des subalternes immédiats pour être mis au courant des préoccupations liées à la sécurité s'est avéré moins que satisfaisant.

Il semblerait que les pratiques de gestion les plus élémentaires inciteraient les gestionnaires de Transports Canada à chercher ou à obtenir des renseignements quant aux contraintes courantes auxquelles doivent faire face les directions ministérielles qui relèvent d'eux. C'est d'autant plus vrai dans les secteurs qui ont été identifiés comme critiques pour la sécurité aérienne. Une telle attente aurait certainement dû toucher la certification et la surveillance des transporteurs aériens. La tenue d'une base de données dans ces secteurs de responsabilités aurait facilité l'identification rapide des demandes à la hausse ou à la baisse et ensuite les possibilités d'y répondre. Les besoins en ressources ne seraient donc plus établis uniquement d'après ce qui est perçu, mais aussi d'après des données empiriques. D'après le témoignage de M. Slaughter, on est en train de mettre sur pied deux systèmes d'information sur ordinateur : le Système national d'information sur les compagnies d'aviation (NACIS) et le Système de comptes rendus des renseignements de vérification (AIRS). Il est également recommandé que les bases de données contiennent aussi des données sur la demande qui reflètent avec précision, en temps réel, la charge de travail imposée à chaque secteur de l'organisme de réglementation. Les rapports qui en découleraient devraient être consolidés et envoyés à la haute direction. Ainsi, personne ne pourra affirmer ne pas être au courant parce que personne ne lui en a parlé.

Élaboration des politiques : études d'impact

D'après un article écrit par M. Lloyd Axworthy, ministre des Transports en 1983-84, le premier signe d'approbation de la libéralisation de la politique économique du transport aérien au Canada a été donné en décembre 1983 dans le discours du Trône. M. Axworthy a écrit ce qui suit :

Étant donné que l'ACTA (Administration canadienne des transports aériens) et la CCT (Commission canadienne des transports) s'opposaient à la réforme, j'ai mis sur pied un groupe des politiques dans mon propre bureau. Un responsable a été détaché du bureau du Conseil privé, un adjoint a été assigné à plein temps à la tâche, un avocat spécialisé en droit des consommateurs a été retenu comme conseiller juridique, et des contrats ont été signés avec de nombreux universitaires.

(Policy Options Politiques, avril 1985, p. 17)

La création d'un tel groupe dans son bureau ministériel a pu être utile au ministre car elle excluait l'ACTA et la CCT qui s'opposaient à la réforme. Toutefois, il s'est peut-être privé d'avertissements quant aux répercussions possibles d'une telle réforme sur la sécurité aérienne, ce que tous les fonctionnaires de son ministère connaissaient bien. À vrai dire, les études d'impact menées par la région de l'Ontario l'ont été non pas à la demande d'un groupe des politiques de l'administration centrale, mais plutôt grâce à l'initiative de la haute direction de la région. Le gouvernement a annoncé sa nouvelle politique de transport aérien en mai 1984. La région de l'Ontario a soumis à Ottawa les résultats de son étude en juillet de la même année, deux mois après la mise en place de la politique.

Après le changement de gouvernement en septembre 1984, cette politique a été élaborée davantage pour inclure également les autres modes de transport. En juillet 1985, le nouveau ministre des Transports, a présenté une nouvelle politique de transport intitulée «Aller sans entraves : un guide pour la réforme des transports». Tout comme la réforme de M. Axworthy, cette politique contenait également des répercussions qui se feraient sentir dans de nombreux secteurs, celui de la réglementation aérienne n'étant pas le moindre. M. Kenneth Sinclair, président de la Commission de contrôle des programmes, a été interrogé sur la nécessité de mener des études d'impact détaillées comme partie intégrante du processus d'élaboration des politiques :

- Q. Monsieur, d'après vous et l'expérience que vous possédez, croyez-vous qu'il est sage de faire des études d'impact détaillées et des études en profondeur sur les plans de mise en oeuvre avant qu'une politique soit annoncée et mise en place?
- R. Oui. Non seulement j'appuie cette méthode, mais il est maintenant obligatoire dans l'élaboration d'une politique de préciser les incidences qu'elle aura sur les ressources en termes de coûts de mise en oeuvre et de coûts ultérieurs.
- Q. Monsieur, croyez-vous que cette étude d'impact et l'évaluation du plan de mise en oeuvre ont été effectuées aussi rigoureusement qu'il a fallu à compter de 1984, alors que nous débutions dans ce nouveau domaine de la réforme de la réglementation économique?
- Croyez-vous que la bureaucratie de Transports Canada a suffisamment approfondie ces questions?
- R. Je n'en étais pas certain. Je me suis donc renseigné auprès du sous-ministre, M. Withers. Il m'a dit qu'il était certain que rien ne semblait laisser croire que les stratégies d'allocation des ressources étaient inadéquates.
- Q. C'est ce que le sous-ministre vous a dit, monsieur?
- R. Oui.
- Q. En quelle année, si vous pouvez vous en souvenir, cela s'est-il passé, monsieur?
- R. C'était au début de la réforme de la réglementation aérienne, sans doute un an avant que je devienne président de la Commission de contrôle de la réglementation.
- Q. C'était aux environs de...
- R. Aux environs de 1987.

(Transcription, vol. 165, p. 71-72)

Constatations

- Les besoins en ressources additionnelles à l'intérieur de la Direction générale de la réglementation aérienne de façon à satisfaire à la croissance et aux exigences inhérentes à la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation économique ont été prévus et bien documentés dans plusieurs rapports et études avant 1984 et après.
- L'étude d'impact que la région de l'Ontario a menée de sa propre initiative en 1984 a montré que la Direction générale de la réglementation aérienne allait connaître de sérieux problèmes en matière de ressources et de personnel.
- En septembre 1985, le groupe de travail Nielsen a fortement recommandé une augmentation immédiate des ressources dans le secteur des inspections de transporteurs aériens.

- Le rapport Douglas de 1986 a mis en évidence les graves problèmes qui étaient survenus aux États-Unis à la suite de la déréglementation et a montré que la Direction générale de la réglementation aérienne pouvait s'attendre à connaître des problèmes de ressources et de personnel, une fois la réforme de la réglementation économique mise en oeuvre.
- En juin 1987, le groupe de vérification interne du sous-ministre a publié un rapport qui précisait clairement que la Direction générale de la réglementation aérienne était incapable à ce moment-là de dire avec certitude à la haute direction de Transports Canada si l'industrie aéronautique respectait la législation, la réglementation et les normes de sécurité existantes. Malgré tout, le sous-ministre a continué à penser que les stratégies d'allocation des ressources de cette Direction générale étaient convenables.
- Compte tenu des preuves recueillies par la Commission, les stratégies d'allocation des ressources et de dotation en personnel ont été, depuis 1984, incapables de répondre aux besoins de la Direction générale de la réglementation aérienne.
- Compte tenu des preuves recueillies par la Commission, rien n'indique que des études d'impact portant sur la réglementation de la sécurité ont été effectuées ou demandées par le groupe d'établissement des politiques de Transports Canada qui a présenté l'énoncé de politique des transports de 1985.
- Il était tout aussi important pour Transports Canada d'effectuer des études d'impact similaires sur la réglementation de la sécurité dans le contexte du processus de réduction du déficit.
- L'effet combiné de la réforme de la réglementation économique et de la réduction du déficit ou, plus précisément, de la déclaration d'intentions de cinq ans conclue entre Transports Canada et le Conseil du Trésor, a créé une synergie qui, selon moi et suivant la preuve devant la Commission, a nui à l'application efficace des normes de sécurité.
- Rien ne prouve que Transports Canada a effectué un examen en profondeur des effets de la réduction des effectifs sur la restructuration majeure de l'industrie des transporteurs aériens qui a suivi la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation économique.

- Il est urgent que Transports Canada se dote d'un système lui permettant de dépister rapidement des personnes qualifiées pour les acheminer au besoin vers les secteurs importants de la sécurité aérienne.
- Le processus d'examen des demandes de ressources à plusieurs paliers utilisé par le Groupe Aviation de Transports Canada est un procédé inutilement long et compliqué qui ne sert visiblement qu'à présenter et à justifier des ressources réduites au strict minimum.
- La Commission de contrôle des programmes, qui était confronté à une diminution des ressources après la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation économique, n'a pas réagi de façon appropriée aux problèmes de ressources se rapportant à la sécurité aérienne qui ont été portés à son attention par la Direction générale de la réglementation aérienne.
- D'après les preuves recueillies, la haute direction du Groupe Aviation de Transports Canada n'a pas réglé de façon satisfaisante les problèmes de ressources de ce groupe qui avaient été soulevés par les gestionnaires intermédiaires et subalternes quant à leur incapacité à respecter les exigences des programmes, notamment en matière d'inspection et de surveillance des transporteurs aériens.
- Je n'ai pas l'intention de critiquer le droit du gouvernement de lancer une politique de déréglementation économique de l'industrie du transport aérien. Je ne suggère pas non plus qu'il est mal de tenter de réduire le déficit national. Ce sont plutôt les effets combinés de ces politiques, en termes de sécurité du public-voyageur, qui me préoccupent. Les politiques ne sont mises en cause d'aucune façon mais, dans l'ensemble, leur mise en oeuvre et leur gestion ont grandement laissé à désirer.

RECOMMANDATIONS

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.

32 LE PROGRAMME DE VÉRIFICATION

Transports Canada avait effectué une vérification d'Air Ontario en octobre 1988, soit cinq mois avant l'accident à Dryden. Comme cela a été établi dans la Cinquième Partie, la situation était particulièrement instable chez Air Ontario au cours de la période 1987-88. Cette instabilité résultait, entre autres choses, de la fusion toute récente, de la grève des pilotes et de l'acquisition du F-28. Si Transports Canada avait effectué une vérification en profondeur des activités d'entretien et d'exploitation d'Air Ontario au cours de cette période critique, le Ministère aurait eu une bonne idée de la situation de la compagnie et l'équipe de vérification aurait été bien placée pour déceler les failles.

Il s'est trouvé que l'exploitation du F-28 n'a pas été vérifiée au cours de la vérification d'octobre 1988. Cette omission importante ainsi que d'autres problèmes, qui se sont manifestés au sein de l'organisation de Transports Canada et au cours de la vérification, ont limité considérablement l'efficacité de cette dernière. Cette vérification incomplète constituait une brèche importante dans le dispositif de sécurité qui était censé assurer la protection des passagers et de l'équipage du vol 1363 d'Air Ontario le 10 mars 1989. En conséquence, il a semblé judicieux de mener une enquête sur la vérification d'Air Ontario en 1988 (voir le chapitre 33) et, de façon plus générale, sur l'impuissance manifeste de Transports Canada à mettre son programme de vérification en oeuvre à l'échelle nationale.

Vérifications à l'échelle nationale

Le Manuel de vérifications réglementaires révisé (1990) de Transports Canada définit une vérification comme étant «une analyse approfondie des activités d'un organisme afin de s'assurer de la conformité aux normes réglementaires en vigueur» (Pièce 963, p. 1-1). Ces vérifications sont effectuées en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, chapitre A-2 et chapitre 33 (1^{er} suppl.), alinéa 4.2 (k), qui autorise le Ministre à «procéder à des enquêtes, à des études et à des rapports sur l'exploitation et le développement des services aériens commerciaux effectués à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada».

Au moment où la vérification d'Air Ontario a été effectuée, le directeur général de la Réglementation aérienne (DGAR) était responsable de toutes les inspections et les vérifications en rapport avec

la réglementation aérienne. Cette responsabilité a été déléguée au directeur des Normes de vol, au directeur de la Navigabilité et aux directeurs régionaux de la Réglementation aérienne.

Une vérification est un des nombreux outils dont dispose Transports Canada pour déterminer si les transporteurs aériens du Canada se conforment aux exigences de la réglementation et pour évaluer leur situation générale. À cet égard, un programme de vérification joue un rôle préventif important qui consiste à préserver la confiance du public dans la sécurité de l'aviation civile.

De manière typique, les vérifications sont effectuées par une équipe d'inspecteurs des opérations des transporteurs aériens et de la navigabilité qui, sur une période d'environ deux semaines, contrôlent et examinent en profondeur les opérations du transporteur, y compris son système de tenue de dossiers. Un rapport de vérification faisant état des cas de non conformité ou des lacunes qui ont été décelées, et des recommandations de l'équipe de vérification, est compilé et présenté à la compagnie ayant fait l'objet de la vérification dans les 10 jours suivant la fin de la vérification¹.

M. Ronald Armstrong, le directeur de la Réglementation aérienne, Région de l'Ontario, a résumé, dans son témoignage, ce qui justifie la tenue des vérifications :

- R. Les vérifications ont pour objet fournir ce qu'un grand nombre d'entre nous considèrent comme un instantané de la situation d'un transporteur aérien à un moment particulier. Nos rapports quotidiens avec le transporteur nous permettent d'observer sa situation sur une plus longue période, mais, comme les inspecteurs s'occupent de points particuliers, c'est-à-dire qu'ils procèdent à une vérification de compétence pilote agréé, qu'ils contrôlent l'efficacité d'un élément d'un programme de formation en vérifiant les performances d'un pilote, ou qu'ils examinent un appareil particulier et qu'ils contrôlent les activités de maintenance de cette compagnie en se penchant sur la maintenance et la navigabilité de cet appareil, nous cherchons plutôt à obtenir une vue d'ensemble lorsque nous procédons à une vérification. C'est l'objet principal de la vérification. C'est d'étudier les systèmes de la compagnie et de voir s'ils présentent des lacunes.

On examine, au même moment, le service offert par cette compagnie, le pilote, l'agent de bord et l'avion, dans le cadre

¹ Le Manuel de vérifications réglementaires révisé définit la non-conformité comme suit : «Lacune dans les caractéristiques, la documentation ou les méthodes, qui rend inadmissible ou imprécise la qualité d'un produit ou d'un service».

d'une vérification – d'une grosse vérification. Ce n'est pas nécessairement le cas, s'il s'agit d'une petite vérification.

(Transcription, vol. 124, p. 167)

Dans le cadre du Programme de vérification à l'échelle nationale (1983-90), on visait à effectuer trois vérifications à l'échelle nationale par année et à soumettre chaque transporteur national à une vérification aux trois ans, mais cet objectif a rarement été atteint. En vertu des dispositions du Manuel de vérifications réglementaires révisé qui est entré en vigueur en 1990 (Pièce 963), non seulement les intervalles entre les vérifications sont plus longs mais la fréquence de celles-ci est fonction du dossier du transporteur en matière de sécurité et de conformité aux exigences de la réglementation. Le Manuel stipule que les transporteurs doivent faire l'objet d'une vérification à des intervalles variant de six à 36 mois et que tous les transporteurs doivent faire l'objet d'une vérification dans les six mois suivant la délivrance du certificat. Pour déterminer la fréquence des vérifications à l'intérieur de la plage de six à trente-six mois, l'autorité de convocation doit tenir compte des indicateurs de la gestion des risques qui ont pour rôle de mettre en lumière les difficultés que peut éprouver un transporteur aérien :

- difficultés financières, syndicales et administratives;
- médiocrité du programme interne de vérification ou d'assurance de la qualité;
- modification de l'étendue de l'exploitation ou pouvoirs supplémentaires;
- modifications importantes apportées à l'attribution des contrats;
- fort roulement du personnel;
- départ de membres clés du personnel;
- étoffement ou modification de la gamme des produits;
- antécédents médiocres en matière d'accidents ou de sécurité;
- fusion ou prise de contrôle;
- antécédents dans le domaine de la vérification.

(Manuel de vérifications réglementaires, p. 1-12)

Distinction entre les vérifications à l'échelle régionale et celles à l'échelle nationale

La première vérification à l'échelle nationale de Transports Canada a été effectuée en 1983, chez Air Canada. Auparavant, les vérifications s'appelaient des inspections de base et celles-ci étaient préparées et effectuées seulement à l'échelle régionale. Lorsqu'elle a mis sur pied le

Programme de vérification à l'échelle nationale, l'administration centrale de Transports Canada a pris sous sa responsabilité la vérification des transporteurs aériens exploitant de gros avions. Ce nouveau programme n'a cependant pas modifié le statu quo de manière draconienne. Les vérifications à l'échelle nationale sont semblables à celles qui sont tenues à l'échelle régionale, la principale différence résultant de l'endroit où se trouve l'autorité de convocation. M. Armstrong a précisé cette distinction dans son témoignage :

- R. Les vérifications à l'échelle nationale et à l'échelle régionale sont ... les mêmes, la différence résulte uniquement de celui qui les exécute, de l'endroit où se trouve l'autorité de convocation. Celles-là sont effectuées chez les transporteurs aériens qui relèvent de la septième région, soit Air Canada, Canadien [Lignes aériennes Canadien International Ltée] et Canadian Helicopters, et sont faites à l'échelle nationale par un gestionnaire de la vérification et peut-être des chefs d'équipe de l'administration centrale. Le reste du personnel provient d'où on peut les obtenir, soit de l'administration centrale, soit des régions.

Dans le cas d'une vérification à l'échelle régionale, l'autorité de convocation serait soit moi-même [directeur régional de l'Ontario] ou les directeurs régionaux. Habituellement, le personnel se trouve dans la Région, mais il peut aussi provenir d'autres Régions.

(Transcription, vol. 124, p. 171-72)

M. Henry Dyck, surintendant de l'Inspection de navigabilité des gros avions en poste à l'administration centrale de Transports Canada, a été une des personnes-clés qui ont participé aux étapes préliminaires du Programme de vérification à l'échelle nationale. Il a agi comme directeur de la vérification d'Air Ontario en 1988. Dans son témoignage, M. Dyck a indiqué que le Programme n'a pas constitué d'équipe spéciale chargée de l'exécution des vérifications nationales. Au lieu de cela, on a ajouté cette entreprise substantielle à la charge de travail sans cesse croissante de M. Dyck et de son personnel à la Direction générale de la navigabilité ainsi qu'à celle de leurs collègues de l'Inspection des transporteurs aériens à l'administration centrale. En octobre 1985, une fois les cinq vérifications à l'échelle nationale terminées, M. Dyck a exposé ses griefs à l'égard du Programme de vérification dans une note de service qu'il a fait parvenir à son superviseur, M. Roger Beebe, chef de l'Inspection de la navigabilité à la Direction générale de la navigabilité.

J'ai appuyé ces vérifications en théorie, mais j'ai également indiqué clairement que nous ne disposions pas des années-personnes nécessaires. Nous (ABMA) ne pouvons plus effectuer les vérifications

à l'échelle nationale tout en continuant d'exécuter le reste de notre travail efficacement. Je ne peux pas demander à mon personnel d'élaborer des politiques et de rédiger des directives à l'intention du personnel (notre principale fonction) alors qu'il est occupé à effectuer des vérifications à l'échelle nationale et à en assurer le suivi.

(Pièce 1052)

Dans la même note de service, M. Dyck a recommandé la formation d'une équipe de vérification permanente pas seulement pour alléger sa charge de travail mais comme il l'a ajouté «l'équipe de vérification permanente permettrait au Ministère de faire face aux situations découlant de la déréglementation, soit la fusion prochaine de CP Air, Nordair et Eastern Provincial Airlines, l'attribution de contrats de maintenance à des sous-traitants, etc». Même si M. Beebe a répondu à la note de service de M. Dyck, il n'a pas abordé la question d'une équipe de vérification permanente et il n'a rien mentionné qui était susceptible de calmer les inquiétudes de M. Dyck concernant la déréglementation.

En 1988, il est devenu évident que Transports Canada éprouvait d'énormes difficultés à mettre en oeuvre son Programme de vérification à l'échelle nationale. Le problème a été mis en évidence en janvier 1989, à la suite d'une série de notes de service qui ont circulé au Ministère et dans lesquelles on demandait de ne pas planifier des vérifications à l'échelle nationale pour l'année financière 1989/90 en raison du manque de ressources et de la charge de travail énorme. Dans un note de service en date du 20 janvier 1989 destinée à M. William Slaughter, directeur de la sécurité des vols, communément appelée la «note de service de MacGregor», M. Neale MacGregor, chef intérimaire des opérations et de la délivrance des certificats, a demandé que toutes les vérifications à l'échelle nationale soient reportées en raison de la situation «critique» à l'Inspection des transporteurs aériens :

Le plan, pour la prochaine année financière, prévoyait d'effectuer une vérification à l'échelle nationale chez Air Canada et Wardair. L'ampleur et la nature de ces deux vérifications auraient eu pour effet de priver l'AARCBA [exploitation des gros avions - Bureau-chef] de tout son personnel pendant une période qui aurait pu atteindre un mois dans chaque cas, ce qui aurait rendu impossible l'examen et l'approbation de nombreux documents nécessaires à la délivrance de certificats (manuels d'exploitation, manuels de formation et listes des équipements indispensables en vol) ou l'accomplissement de tâches non discrétionnaires comme les vérifications initiales, le perfectionnement des commandants de bord et les examens des pilotes inspecteurs agréés.

(Pièce 1106)

Un autre obstacle important à la poursuite des activités du Programme de vérification à l'échelle nationale a été révélé par une note de service en date du 19 avril 1989 adressée par M. Beebe à son supérieur M. James Torck, directeur de la Direction de la Navigabilité. Ce qui devait être une entreprise menée conjointement par la Navigabilité et les Opérations à l'administration centrale a détérioré. Dans sa note de service, M. Beebe ne laisse planer aucun doute quant à la frustration du groupe de la Navigabilité et à son mécontentement à l'égard de ses relations de travail avec les Opérations, et il demande que le programme soit revu. Comme indiqué dans l'extrait suivant de sa note de service, la vérification d'Air Ontario en 1988 (il a en a été question dans le chapitre 33) a permis de révéler des problèmes attribuables à la direction des Opérations :

Comme vous le savez, le Programme de vérification à l'échelle nationale a été mis sur pied pour assurer la cohérence et l'homogénéité du processus de vérification de l'industrie du transport aérien. Lorsque le programme été lancé, pour faciliter la gestion des activités administratives, la Direction de la navigabilité a confié le Bureau de première responsabilité à la Direction des opérations. Toutefois, il semble que cet arrangement ne donne pas les résultats escomptés. Des nombreux indices montrent que la Direction des opérations ne réussit pas à offrir un service de qualité. À la suite des vérifications à l'échelle nationale des Lignes aériennes Canadien International et d'Air Ontario, les Opérations n'ont pas produit leur rapport dans les délais fixés. Dans les deux cas, la Navigabilité avait complété et remis son rapport de vérification à temps.

...

... Ce retard non justifié a compromis l'objet de la vérification et a gravement porté atteinte à sa crédibilité.

(Pièce 1093)

M. Slaughter occupait le poste de directeur des Normes de vol depuis janvier 1988 et il est le principal responsable du programme de vérification. Au moment où il a été nommé à son nouveau poste, il a constaté que le programme se trouvait dans un «état lamentable» et que des correctifs s'imposaient :

R. ... Je pense qu'il est devenu tout à fait évident et, qu'il était évident à l'époque, que le service de vérification que je croyais bien implanté au moment où je suis entré en fonction, était loin de l'être. En fait, la situation était lamentable. J'étais mécontent de tout le processus de vérification.

Cette situation de fait a été mise en lumière, entre autres, par la vérification d'Air Ontario. Pour cette raison, j'ai pris des mesures pour restructurer le programme de vérification afin

qu'il soit mieux en mesure de répondre aux besoins d'un organisme de réglementation comme le nôtre et de satisfaire aux exigences de l'industrie.

Fondamentalement, c'est ce qui a mené à la mise sur pied du programme de vérification actuel.

(Transcription, vol. 144, p. 27)

En 1989-90, en réponse à différentes préoccupations, dont celles susmentionnées, le Programme de vérification à l'échelle nationale a été mis au rancart et les vérifications sont devenues à nouveau du ressort des Régions. Ces modifications faisaient suite à une nouvelle politique voulant que l'administration centrale soit chargée uniquement de l'élaboration des normes et que les Régions aient la responsabilité de les appliquer et de les mettre à l'exécution. Néanmoins, la modification apportée à la structure de vérification ne semble pas constituer une démarcation appréciable par rapport à la situation précédente. Un grand nombre de transporteurs aériens qui auraient été vérifiés dans le cadre du Programme de vérification à l'échelle nationale font maintenant partie de la septième région qui relève de l'administration centrale.

De plus, l'administration centrale a réservé quatre années-personnes, soit deux aux Opérations et deux à la Navigabilité, et a créé une équipe permanente de gestion des vérifications. Quoiqu'elle est nommée gestion de vérification, il ne faut pas confondre les fonctions ou le titre de cette équipe avec celles du gestionnaire de la vérification qui est nommé spécialement pour chaque vérification. Plutôt que de participer aux vérifications, ce nouveau groupe s'est vu confier la responsabilité de préparer le Manuel des vérifications réglementaire révisé, de revoir le programme de formation en matière de vérification à l'intention des inspecteurs des transporteurs aériens et de surveiller l'exécution des vérifications dans les régions.

Finalement, en novembre 1989, les directeurs régionaux ont décidé que la Navigabilité et les Opérations devraient effectuer leurs vérifications séparément plutôt que conjointement. Cette décision a été commentée dans un document publié en janvier 1990 et intitulé : «Plan d'action du sous-ministre adjoint Aviation: vérifications réglementaires».

Il était entendu que la situation de 80 p. 100 des compagnies ne justifierait jamais qu'on consacre le temps et les efforts exigés par une vérification conjointe et que les vérifications spécialisées (normes de vol ou navigabilité) seraient désormais la règle.

Cette approche a l'avantage de permettre un accroissement des ressources dans les secteurs où se posent des problèmes et d'accroître le nombre de compagnies qui sont susceptibles de faire l'objet d'au moins une vérification annuelle. En outre, les compagnies qui se verraient décerner une mauvaise note au cours de la vérification

spécialisée seraient suivies de plus près et pourraient même faire l'objet, au besoin, d'une vérification conjointe.

(Pièce 1322, annexe 7)

Cette politique consistant à séparer la vérification des volets navigabilité et opérations peut limiter les occasions de conflit entre le personnel des deux directions générales, mais elle a pour effet d'éliminer les avantages que présente une vérification conjointe, soit la capacité d'obtenir une vue d'ensemble de la compagnie à un moment précis et la capacité de régler plus efficacement les questions relevant des deux directions générales.

Manuels de vérification

En 1986, sous la supervision du directeur général de la Réglementation aérienne, on a commencé à travailler sur un manuel de procédures de vérification intitulé : «Manuel de vérifications réglementaires (MVR)». Le Bureau de première responsabilité (BPR) pour le MVR, c'est-à-dire celui ayant la responsabilité de coordonner, de produire, de distribuer et de modifier le manuel, relève du directeur des Normes de vol (anciennement directeur de la délivrance des licences et des certificats). Un certain nombre d'ébauches du manuel ont été produites et diffusées au cours des années subséquentes, mais, au cours des audiences de la présente Commission, en décembre 1990, il a été révélé que le document n'a jamais reçu l'approbation finale. Deux versions du manuel ont été déposées devant la présente Commission : la première (Pièce 1034), datée du 25 juin 1987, a probablement été utilisée par l'équipe qui a effectué la vérification d'Air Ontario en 1988; la deuxième (Pièce 963), qui a été compilée en 1990 par la nouvelle équipe de gestion des vérifications, constitue la plus récente version du MVR. Elle a été approuvée le 23 janvier 1991, peu après la fin des audiences de cette Commission.

M. Dyck a témoigné que les vérificateurs ne se sont pas servis du MVR comme d'un document essentiel, mais plutôt comme d'un guide. Un autre document, le Manuel de procédures de vérification (Pièce 1033), même s'il était destiné à la formation des vérificateurs, a plus souvent été utilisé sur le terrain par ceux-ci. En fait, il a aussi été utilisé par l'équipe qui a procédé à la vérification d'Air Ontario.

Les témoignages présentés devant la Commission ont révélé une certaine confusion quant au rôle de ces documents et à la relation qu'il y a entre eux. Différentes versions du MVR ont été largement diffusées pendant environ cinq ans, mais le manuel n'a jamais été approuvé. Le guide, en dépit de sa grande diffusion et de sa grande utilisation, était un document de formation. Même si l'enquête n'a pas révélé de conflits apparents entre la politique ou les procédures contenues dans le manuel

et celles contenues dans le guide, le temps qu'il a fallu pour que le MVR soit approuvé et le chevauchement de la documentation, sont des indices d'une mauvaise gestion de Programme de vérification par Transports Canada.

Distinction entre les vérifications et les autres contrôles de conformité

Les vérifications sont des outils très utiles dont dispose l'organisme de réglementation pour déterminer dans quelle mesure une compagnie respecte les normes de sécurité à un moment précis. Comme la vérification d'Air Ontario, à peine cinq mois avant l'accident de Dryden, n'a pas porté sur le programme du F-28, l'efficacité de la vérification a été mise en doute et on a décidé d'en faire l'objet d'une enquête approfondie. Cependant, l'attention accordée à la vérification par la présente Commission ne doit pas être interprétée comme ayant pour effet de minimiser l'importance des autres contrôles réglementaires, notamment les inspections en vol, les vérifications de compétences pilote agréées et les tests de renouvellement de la qualification de vol aux instruments.

En ce qui concerne l'importance des vérifications par rapport aux autres contrôles de conformité et, compte tenu de ce qui a été dit au chapitre 30, Les répercussions de la déréglementation et de la réduction des effectifs sur la sécurité aérienne du présent rapport, M. Ian Umback, surintendant des Opérations des transporteurs aériens, considère que les inspections en vol sont des outils de contrôle plus utiles que les vérifications :

- Q. Pouvez-vous nous indiquer l'importance que vous accordez aux vérifications?
- R. Les vérifications ont leur place dans notre dispositif de surveillance. Elles ont pour rôle de garantir que l'infrastructure et le système de tenue de dossiers des transporteurs sont acceptables, et elles ont donc une utilité certaine.

Cependant, je crois que d'autres contrôles, comme les inspections en vol et les vérifications de compétence pilote agréé, sont plus utiles.

Certaines vérifications effectuées dans le cadre du processus de délivrance d'un certificat, par exemple, sont d'une très grande utilité. Une vérification à la suite d'une fusion est d'une très grande valeur.

Mais je considère qu'une vérification de routine se situe au troisième rang dans l'échelle de nos priorités d'inspection.

(Transcription vol. 138, p. 101-102)

D'une façon générale, M. Slaughter est d'accord avec cela :

- R. ... Ce que je veux dire, c'est que je considère qu'une vérification doit faire partie d'un système – d'un programme de contrôle des activités du transporteur.

...

Je suis tout à fait d'accord avec le témoignage selon lequel une inspection en vol est probablement l'une des meilleures façons d'examiner ... les opérations relatives à ce vol en particulier. Une série d'inspections nous permet d'assurer une très bonne surveillance des compagnies. Je pense que ce sont des outils très efficaces.

... Mon opinion est qu'une vérification doit avoir sa place dans le programme global de surveillance, mais qu'elle ne doit pas occuper la seule place. D'une part, je ne pense pas qu'on puisse se passer des autres outils et qu'on puisse se servir uniquement des vérifications. D'autre part, je ne crois pas que ces autres outils puissent être aussi efficaces sans que les vérifications fassent partie intégrante du programme global.

Donc, la principale raison pour laquelle je la place au cinquième rang, c'est que j'ai un peu plus ... un peu plus confiance dans le programme de vérification. Deuxièmement, cet élément est reconnu comme faisant partie de l'offensive de la Direction visant à assujettir les compagnies à la réglementation. Et ...

- Q. Mais ce que vous dites, M. Slaughter, c'est que la vérification n'est qu'un des éléments du dispositif que vous aimeriez voir en place, si je vous comprends bien?
- R. Oui, c'est bien cela, Monsieur.

(Transcription, vol. 144, p. 74-75)

Pour qu'un programme visant à assurer la sécurité du transport aérien soit efficace, il est essentiel qu'il soit bien planifié, bien géré, et qu'il dispose des fonds nécessaires. Les inspecteurs participant à une vérification doivent être bien formés et ils doivent bien connaître les objectifs visés par celle-ci ainsi que la procédure à suivre.

Ces facteurs de succès ont été chose rare au cours de la durée du Programme de vérification à l'échelle nationale, soit de 1983 à 1989. Cependant, il semble que les problèmes qui ont surgi au cours de la vérification d'Air Ontario en 1988, et qui ont été mis en lumière et analysés devant la présente Commission, ont incité Transports Canada à corriger les lacunes du programme de vérification. Le Manuel des vérifications réglementaires révisé, qui a été publié par Transports Canada en 1991, apporte certaines améliorations d'ordre organisationnel qui visent à éliminer une partie de la confusion qui a caractérisé la vérification d'Air Ontario en 1988, problème dont je traite au chapitre 33.

33 VÉRIFICATION D'AIR ONTARIO INC., 1988

La Région de l'Ontario de Transports Canada a été en tout temps responsable de la surveillance et de l'inspection des activités quotidiennes d'Air Ontario Ltd et d'Austin Airways. Peu après la fusion des deux compagnies, en juin 1987, qui a donné lieu à la formation d'Air Ontario Inc., la Région de l'Ontario a commencé à planifier une vérification de la nouvelle compagnie. Comme les fusions entraînent souvent des changements appréciables et complexes dans les compagnies et comme Air Ontario était sur le point de mettre en service un nouveau type d'appareil, M. Donald Sinclair, directeur des Opérations des transporteurs aériens de la Région de l'Ontario et M. Martin Brayman, surintendant de l'Inspection des transporteurs aériens (gros avions) de la Région de l'Ontario ont pensé que la période était propice à une vérification. Comme M. Sinclair l'a expliqué au cours de son témoignage :

R. La décision [de vérifier Air Ontario] découlait du fait qu'ils étaient en train de fusionner Air Ontario Limited et Austin Airways Limited. Nous voulions connaître la situation de la compagnie à ce moment précis.

...

La fusion portait sur deux types différents d'activités. L'une des compagnies en cause, celle appartenant à la famille Austin, se spécialisait dans le pilotage de brousse, principalement à destination et en provenance de la côte de la Baie [d'Hudson] alors que l'autre exploitait des avions plus gros dans le sud de l'Ontario, cela suivant un horaire bien déterminé.

Q. Pourquoi cela vous préoccupait-il?

R. Nous voulions savoir comment les deux compagnies s'y prendraient pour unifier la direction des opérations, sous l'autorité d'un chef pilote, d'un directeur de la maintenance, etc.

(Transcription, vol. 142, p. 63-65)

Après l'implantation de la réforme de la réglementation économique, la charge de travail des inspecteurs de Transports Canada s'est accrue considérablement (voir chapitre 30, Les répercussions de la déréglementation et de la réduction des effectifs sur la sécurité aérienne). M. Brayman a expliqué que la décision de vérifier Air Ontario en 1988 venait du fait que la Région de l'Ontario doutait que la compagnie

puisse remplir son mandat en raison des contraintes résultant de la réforme :

- R. Au cours de cette période, on travaillait fortement sous pression et il ne fait pas de doute qu'on se préoccupait du fait qu'il pourrait y avoir des failles dans le système, que certaines choses pourraient nous échapper. On espérait que la vérification serait un moyen pour nous de nous assurer que cela se ne produise pas.

(Transcription, vol. 132, p. 221)

Organisation de la vérification de février 1988

Au départ, M. Sinclair avait planifié une vérification en profondeur qui devait être confiée conjointement au personnel de la Direction de la navigabilité et de la Direction des opérations en poste dans la région; cette vérification devait débiter en novembre 1987. Cependant, en cours de planification, on a décidé que la vérification devait avoir une envergure nationale et qu'elle serait reportée à février 1988. Finalement, la partie de la vérification portant sur la navigabilité a eu lieu en février 1988 alors que celle portant sur les opérations a été reportée à octobre 1988.

M. Brayman a indiqué que, même si la vérification devait initialement être confiée au personnel de la région, la Région de l'Ontario actuellement favorisait une certaine participation de l'administration centrale. Non seulement cette collaboration garantirait l'indépendance du vérificateur vis-à-vis le transporteur (la Région de l'Ontario était en contact de tous les jours avec Air Ontario), mais elle aiderait également la Région de l'Ontario qui ne disposait pas du personnel nécessaire pour faire le travail :

- R. Je pense qu'à ce moment, nous étions fortement à court de personnel et que nous étions d'avis qu'il était impossible de mettre sur pied une équipe de vérification constituée uniquement d'employés en poste dans la Région. Alors nous avons donc demandé à l'équipe de vérification nationale de faire le travail pour nous.

(Transcription, vol. 132, p. 3)

La participation de l'administration centrale à cette vérification et le rehaussement de cette dernière au niveau de vérification nationale ne se sont pas faits sans susciter des conflits. Comme Transports Canada ne disposait pas d'un personnel de vérification permanent pouvant être affecté à l'équipe de vérification, il a fallu recruter des inspecteurs dans

les différentes régions, y compris à l'administration centrale. L'absence des inspecteurs affectés à l'équipe de vérification pendant deux à trois semaines s'est fait sentir cruellement à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux touchés, qui étaient déjà surchargés en raison du surplus de travail attribuable à la réforme de la réglementation économique. Quand la Région de l'Ontario a demandé à l'administration centrale de dépêcher un gestionnaire devant occuper le poste-clé de directeur de la vérification, cette demande, qui visait à garantir que ce poste soit occupé par une personne n'ayant pas de contacts avec Air Ontario, a été acceptée par M. Donald Douglas, directeur de la Délivrance des licences et des certificats. M. Douglas s'est adressé à M. James Torck, directeur de la Navigabilité à l'administration centrale et lui a demandé de nommer M. Henry Dyck au poste directeur de la vérification. M. Torck a rejeté la demande dans sa note de service du 26 novembre 1987 :

D'autres priorités résultant de la réforme de la réglementation économique et la possibilité d'une vérification nationale de Okanagan Helicopters en février font que nous sommes dans l'impossibilité d'acquiescer à votre demande. À notre connaissance, la Division de l'analyse et de la revue du programme de la Région de l'Ontario est en mesure d'affecter un directeur à cette vérification et disposée à le faire.

(Pièce 1063)

Au cours de son témoignage devant la Commission, M. Dyck a indiqué qu'il n'était pas intéressé à participer à la vérification d'Air Ontario et il a expliqué, pourquoi, selon lui, la Région de l'Ontario voulait faire participer l'administration centrale à la vérification. En premier lieu, la Région de l'Ontario recherchait des vérificateurs qui n'avaient pas eu de contacts avec Air Ontario. En deuxième lieu, même si, à son avis, la Région de l'Ontario disposait du personnel nécessaire pour la vérification, M. Dyck indique qu'il a perçu une rivalité entre la Direction des opérations et la Direction de la navigabilité de la Région de l'Ontario et que, pour cette raison, on n'a pas tardé à demander à l'administration centrale de combler le poste (voir chapitre 32, Le programme de vérification).

- R. Si je me souviens bien et d'après la conversation que j'ai eue avec lui à l'époque, il y avait un certain désaccord entre M. Al Bryson [surintendant de la Navigabilité des transporteurs aériens de la Région de l'Ontario] et les gens des Opérations quant au choix du personnel pour la vérification. On peut parler de rivalités à l'intérieur du Ministère, mais le mot compétition amicale décrit mieux la situation.

...

... J'ai demandé pourquoi ils ne voulaient pas faire la vérification alors qu'ils avaient le temps, le personnel et la capacité. Ils [Navigabilité] ont dit qu'ils ne voulaient pas les (Opérations) voir mettre leur nez là-dedans.

(Transcription , vol. 135, p. 107-108)

Finalement, la vérification envisagée s'est transformée en vérification nationale et on a déterminé qu'elle aurait lieu du 16 février au 3 mars 1988. M. William Slaughter, Directeur des permis et de la certification (devenue la direction des normes de vol) a assumé le rôle d'autorité de la convocation, M. Dyck fut nommé gestionnaire de la vérification, M. Peter Saunders devint chef de l'équipe de la navigabilité et M. Bruce Ingall, chef de l'équipe opérationnelle. Selon M. Dyck, la vérification est devenue nationale parce que la Région de l'Ontario n'a pas été en mesure d'obtenir le personnel et les fonds nécessaires :

R. ...Parler d'une vérification nationale, cela voudrait dire que nous pourrions recruter du personnel dans d'autres régions pour faire le travail.

Les Opérations de la Région de l'Ontario considéraient qu'ils n'avaient pas le personnel nécessaire ou ils n'étaient pas en mesure de faire le travail, donc ils ont demandé de l'aide.

Pour la faire, ils lui ont donné une envelopure nationale, ce qui leur a permis d'obtenir les fonds et la main-d'oeuvre qui... Ils voulaient peut-être de l'argent pour la faire et ils ne l'avaient pas.

En fait ... je ne le sais pas réellement. Pour ce qui est de la navigabilité, les gens étaient là et ils étaient disponibles. Mis à part cela, il n'y avait pas vraiment raison d'en faire une vérification nationale.

(Transcription, vol. 135, p. 113-14)

Personnel de vérification : choix et formation

Une des lacunes importantes de la vérification d'Air Ontario a trait au personnel. Dès le début, il a été difficile de réunir les inspecteurs pour tenir la vérification. La personne qui a été nommée au poste de chef d'équipe des opérations n'avait jamais participé à une vérification, encore moins agi en tant que chef d'équipe. Le gestionnaire de la vérification a interprété ses responsabilités d'une manière qui contrevenait aux dispositions du Manuel des vérifications réglementaires (MVR). De plus, le gestionnaire de la vérification et le chef d'équipe des opérations ont été incapables de travailler ensemble efficacement pour produire le rapport de vérification en temps opportun.

Autorité de convocation

L'autorité de convocation est décrite dans le Manuel de vérifications réglementaires comme étant «le gestionnaire chargé d'autoriser une vérification réglementaire» (Pièce 963, p. 1-3). Comme on distingue une vérification nationale d'une vérification régionale selon l'endroit où se trouve l'autorité de convocation, une fois que la vérification d'Air Ontario est devenue nationale, M. William Slaughter, directeur de la Délivrance des licences et des certificats, a été nommé autorité de convocation à l'administration centrale par le directeur général de la Réglementation aérienne.

L'autorité de convocation a pour rôle d'organiser la vérification, de nommer le gestionnaire de la vérification et les chefs d'équipe, d'approuver le plan de vérification et d'attribuer les tâches de suivi. En outre, le gestionnaire de la vérification doit tenir l'autorité de convocation au courant des questions pertinentes concernant la vérification (Pièce 963, p. 1-24 et 1-41).

Gestionnaire de la vérification

Le Manuel des vérifications réglementaires définit le gestionnaire de la vérification comme « une personne désignée par l'autorité de convocation et responsable de la planification et de l'exécution globale de la vérification, y compris la production du rapport définitif de la vérification» (Pièce 963, p. 1-1). Le gestionnaire de la vérification peut être un inspecteur des opérations, un inspecteur de la navigabilité ou un ingénieur en navigabilité et il doit satisfaire aux exigences suivantes :

- Avoir terminé le cours de vérification dispensé par la Direction de la formation et du perfectionnement des inspecteurs et des ingénieurs.
- Connaître par expérience le type d'opération devant faire l'objet d'une inspection.
- Connaître par expérience les procédures administratives en usage à Transports Canada.
- Ne pas avoir de conflit d'intérêt dans des relations avec le groupe examiné.

(Pièce 1034, Manuel des vérifications réglementaires, p. 1-2)

Lorsque la vérification d'Air Ontario est devenue une vérification nationale, M. Dyck a été nommé gestionnaire de la vérification. Sa formation et son expérience étaient plus qu'adéquates pour la tâche. Même s'il était nommé pour la première fois à ce poste, il avait fait partie d'une équipe de vérification à plusieurs reprises et il avait agi en tant que chef d'équipe de la navigabilité au cours des vérifications

nationales d'Air Canada en 1983 et d'Okanagan Helicopters en 1985. De plus, il avait participé à la mise sur pied du programme national de vérification en 1983 et il avait revu et approuvé le cours de vérification de Transports Canada. En dépit de son expérience, M. Dyck ne débordait certainement pas d'enthousiasme. Comme l'indique l'extrait de son témoignage, il a accepté la nomination avec réticence pour s'acquitter d'une obligation suivant laquelle les postes de gestionnaire de vérification nationale doivent être comblés en alternance par la Direction de la navigabilité et la Direction des opérations.

- R. ... C'est mon patron qui me l'a demandé... mon patron [Roger Beebe, inspecteur en chef de la Navigabilité] et l'autre – et M. Corkett [chef des Opérations des transporteurs aériens] avaient convenu de partager la responsabilité de gestionnaire de vérification et c'était notre tour.

J'ai d'abord refusé, puis tenté de refuser une deuxième fois, mais je n'ai pas eu le choix car il s'agissait d'une affectation.

(Transcription, vol. 135, p. 114-15)

Le gestionnaire de la vérification a la responsabilité de planifier et de coordonner la vérification et d'en garantir l'intégrité (Pièce 1034, p. 3-1). Plus particulièrement, et comme établi dans les lignes directrices et la politique de Transports Canada, dans le Manuel de procédures de vérification (Pièce 1033) dans le Manuel de vérifications réglementaires (Pièce 1034) et dans le Manuel révisé de vérifications réglementaires (Pièce 963), le gestionnaire de la vérification doit assurer la liaison avec l'autorité de convocation, communiquer avec la haute direction de la compagnie soumise à la vérification, exercer son autorité sur le personnel affecté à la vérification, s'assurer que la vérification a été menée à bien avant la dislocation de l'équipe de vérification et rédiger l'ébauche du rapport de vérification.

Le Manuel révisé de vérifications réglementaires, qui a été approuvé par Transports Canada, le 23 janvier 1991, renferme des exigences semblables, mais accrues, concernant la formation et les responsabilités du gestionnaire de la vérification. Certaines des lacunes qui ont été décelées au cours de la vérification d'Air Ontario en 1988 et qui font l'objet de mon commentaire dans la présente section du rapport, ont été corrigées dans ce manuel révisé.

Chef d'équipe de vérification

Le Manuel de vérifications réglementaires et le Manuel de procédures de vérification définissent les fonctions du chef d'équipe de vérification : assurer la liaison avec le gestionnaire de la vérification, rencontrer la direction de la compagnie en cause après la vérification, se familiariser

avec la politique, les instructions et les procédures en vigueur dans la compagnie et rédiger des parties du rapport à la demande du gestionnaire de la vérification (Pièces 1034, p. 3-2, 3-3). Cependant, aucun des deux manuels ne contient de lignes directrices concernant l'expérience ou la formation nécessaires.

Le MVR révisé, contrairement aux deux autres, est beaucoup plus explicite à cet égard. Il exige d'un chef d'équipe les mêmes compétences que celles qui sont exigées du gestionnaire de la vérification, c'est-à-dire qu'il ou qu'elle doit être un inspecteur des normes de vol ou de la navigabilité ou un ingénieur en navigabilité et avoir participé à deux vérifications importantes en tant que membre d'une équipe (p. 1-56).

Si la vérification est menée conjointement par la Direction des opérations et la Direction de la navigabilité, comme cela a été le cas pour Air Ontario, il doit y avoir deux chefs d'équipe : l'un de la Direction des opérations et l'autre, de la Direction de la navigabilité. Au moment où l'équipe de vérification d'Air Ontario a été constituée, il n'existait pas à Transports Canada de lignes directrices ni de politique régissant la nomination des chefs d'équipe. Conséquemment, le poste a été comblé au hasard, ce qui s'est traduit par des relations de travail inefficace. Dans son témoignage, M. Dyck a indiqué qu'il n'a eu rien à voir avec la nomination de M. Bruce Ingall au poste de chef d'équipe des opérations¹ et son remplacement, subséquemment, par M. Leonard Murray. À l'inverse, c'est M. Dyck qui a demandé que M. Peter Sanders, dont il connaissait bien les antécédents, soit nommé au poste de chef d'équipe de la navigabilité. Comme M. Dyck avait acquis son expérience dans le secteur de la navigabilité, il connaissait mieux les candidats de ce secteur qui étaient en mesure d'occuper un poste de chef d'équipe que ceux du secteur des opérations. À mon avis, ces nominations ont influé, dans une certaine mesure, sur le déroulement de l'opération en ce sens que la partie de la vérification portant sur la navigabilité s'est déroulée en douceur alors que celle portant sur les opérations a été perturbée par les relations de travail discordantes entre M. Dyck, gestionnaire de la vérification, M. Murray chef d'équipe des opérations.

L'autorité de convocation, M. Slaughter, n'a pas non plus participé au choix des membres des équipes de vérification et des chefs d'équipe. Il a préféré déléguer sa responsabilité à son personnel. Comme il le signale dans son témoignage, M. Slaughter ne savait rien de l'expérience des personnes qui ont été nommées :

¹ M. Ingall a été nommé chef d'équipe des opérations pour la vérification de février 1988. Comme la partie de la vérification portant sur les opérations a été reportée et qu'elle n'a pas été effectuée avant octobre 1988, M. Ingall n'était plus disponible, et le poste de chef d'équipe des opérations a dû être occupé par M. Murray.

Q. Comment les membres d'une équipe de vérification sont-ils choisis, Monsieur? Et revenons au cas d'Air Ontario.

...

Avez-vous eu quelque chose à dire à propos des membres des équipes après janvier 1988?

R. À ma connaissance, pas réellement. Je ne pouvais rien apporter de constructif à ce moment.

Même si j'avais l'autorité nécessaire, je ne connaissais pas du tout les individus et je ne connaissais par non plus les circonstances. J'ai donc pris ce qu'on m'a offert et respecté l'opinion des gens qui m'ont offerts.

(Transcription, vol. 144, p. 37-38)

Le Manuel révisé de vérifications réglementaires a été amélioré à cet égard, en ce sens qu'il établit clairement la marche à suivre pour la nomination des chefs d'équipe : «Le gestionnaire de la vérification doit choisir et désigner les chefs d'équipe de concert avec l'AC et confirmer leur nomination par écrit (p. 1-56). Comme le chef d'équipe relève du gestionnaire de la vérification, il doit absolument avoir la confiance du gestionnaire. Si les dispositions concernant le choix des chefs d'équipe, qui se trouvent dans le Manuel révisé de vérifications réglementaires, avaient été en vigueur au moment de la nomination du chef d'équipe des opérations pour la vérification d'Air Ontario, je suis convaincu qu'un grand nombre de problèmes, qui ont nui au déroulement de la vérification, auraient pu être évités.

Membres de l'équipe de vérification

Le Manuel de vérifications réglementaires et le Manuel de procédures de vérification en vigueur en février et en octobre, aux moments où a eu lieu la vérification d'Air Ontario, ne précisait pas à qui incombait le choix des membres des équipes de vérification, ni la marche à suivre à cet égard. Cependant, en l'absence d'un personnel permanent pour la conduite des vérifications nationales, il fallait recommencer à constituer une nouvelle équipe pour chaque vérification. Pour cette raison, l'absence d'un système fixant la marche à suivre pour le détachement des inspecteurs m'apparaît comme une omission évidente et comme une invitation à la controverse. Lorsque le premier chef d'équipe des opérations qui a été nommé, M. Ingall, a éprouvé des difficultés à constituer une équipe, on a demandé à M. Dyck, gestionnaire de la vérification, de lui apporter son aide. Dans son témoignage, M. Dyck a fait état de l'impact négatif de cette approche improvisée :

Q. Y a-t-il, à Transports Canada, une procédure ou une politique en ce qui concerne le recrutement des membres des équipes – le recrutement de personnel pour les vérifications nationales?

R. Non, Monsieur, il n'y en a pas. Cela dépend strictement de la disponibilité. C'était le cas à ce moment-là.

La question a été abordée au cours de la réunion concernant la vérification ultérieure, et j'ai proposé qu'on dresse une liste de disponibilité. Je crois que la question a été discutée plus amplement à la suite de cette expérience.

Q. D'accord. Pensiez-vous que c'était une bonne façon de recruter le personnel nécessaire à la vérification?

R. Non. C'est une des contraintes qu'il a fallu accepter au cours de cette vérification et de toutes les vérifications précédentes.

...Vous devez comprendre que ces vérifications sont des projets spéciaux et qu'il n'y a pas de personnel à plein temps prévu à cet effet. On doit donc demander l'aide du personnel des régions.

(Transcription, vol. 135, p. 147-48)

Il ne fait aucun doute, qu'en raison du surplus de travail résultant de la réforme de la réglementation économique, le Ministère était à court de personnel ayant la compétence voulue pour faire partie des équipes de vérification. Cette situation était aggravée par un système qui ne favorisait pas le recrutement des inspecteurs pour les vérifications.

M. Dyck a indiqué que son plus gros problème de dotation était d'essayer d'obtenir des inspecteurs des opérations. Selon lui, il fallait «mendier, emprunter et voler»:

Q. Bien, deviez-vous – pour employer une expression courante, deviez-vous mendier, emprunter et voler le personnel dont vous aviez besoin pour cette vérification?

R. Bien, c'est une expression que j'ai déjà employée, oui. Je devais téléphoner au directeur général et lui expliquer mon cas, lui expliquer que j'avais besoin de quelqu'un pour faire un certain travail. Il me répondait alors de lui donner un peu de temps et qu'il me rappellerait dans une journée ou deux et qu'il verrait ce qu'il pouvait faire.

Il me rappelait ensuite pour me dire qu'il avait un gars et que je pouvais l'avoir pour tant de jours. C'est ce qui se passait, en fait.

(Transcription, vol. 136, p. 161-62)

En ce qui concerne la compétence des membres de l'équipe de vérification, le Manuel de vérifications réglementaires (MVR) précise que : «tous les membres de l'équipe de vérification, sauf ceux qui sont en formation ou qui en font partie en tant qu'observateurs, doivent avoir suivi le cours de vérification» (Pièce 1034, p. 1-3). Dans le cas d'Air Ontario toutefois, M. Dyck a indiqué qu'il a été impossible de satisfaire à cette exigence. Il a dit qu'au cours d'une réunion du comité de vérification nationale, les membres ont résolu : «d'essayer d'obtenir au

moins des chefs d'équipe ayant la formation voulue puisque le manque de personnel formé actuellement rend impossible l'application de la politique voulant que chacun ait reçu cette formation» (Transcription, vol. 136, p. 164).

Report de la vérification des opérations, février 1988

Au cours de la préparation de la vérification qui devait débuter le 22 février 1988, M. Dyck, gestionnaire de la vérification, et M. Ingall, chef d'équipe des opérations, ont été mis au courant des activités d'exploitation et d'entretien d'Air Ontario par la Région de l'Ontario (M. Sanders, chef d'équipe de la navigabilité, était absent) le 11 janvier 1988. Puis, le 26 janvier 1988, M. Dyck et M. Sanders (M. Ingall était absent) ont rencontré les représentants d'Air Ontario pour les informer officiellement que la compagnie serait soumise à une vérification et pour leur expliquer, en gros, le processus de vérification.

Les équipes de vérification se sont réunies et ont débuté leur travail le 22 février, comme prévu, mais la partie de la vérification portant sur les opérations a rapidement été suspendue. La nouvelle entreprise résultant de la fusion, Air Ontario Inc., ne disposait pas d'un manuel d'exploitation approuvé, et, pour cette raison, il a été décidé qu'il ne serait pas utile de mener une vérification à ce moment. Ainsi, la partie de la vérification portant sur les opérations a été reportée au 15 juin 1988; cependant, celle portant sur la navigabilité, la sécurité des passagers et les marchandises dangereuses s'est poursuivie comme prévu. La vérification des opérations a finalement été effectuée entre le 18 octobre et le 4 novembre 1988, soit cinq mois avant l'écrasement de l'appareil F-28 d'Air Ontario à Dryden. Il est ironique que cette vérification des opérations n'ait pas compris le programme, pourtant cousu de problèmes, du F-28 d'Air Ontario.

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

Au cours du briefing tenu par la Région de l'Ontario le 11 janvier 1988, il a été question du fait que le manuel d'exploitation des vols d'Air Ontario n'était pas encore approuvé. Ce manuel contenait les consignes d'exploitation d'Air Ontario Inc. et il était destiné à remplacer les anciens manuels d'Austin Airways et d'Air Ontario Ltd. Une équipe de vérification des opérations se sert principalement du manuel d'exploitation approuvé par Transports Canada comme guide pour déterminer si les activités de la compagnie sont conformes aux exigences. Le procès-verbal

de la réunion tenue le 11 janvier 1988 montre que «Bruce Ingall indique qu'il est préoccupé du fait que Transports Canada effectue peut-être une vérification sans laisser à l'exploitant le temps d'utiliser son nouveau manuel d'exploitation. Henry Dyck déterminera la pertinence du manuel d'exploitation en ce qui concerne la vérification (Pièce 1070).

Même si la question de la non-approbation du manuel a été soulevée six semaines avant la vérification, Transports Canada ne s'en est pas préoccupé par la suite. De plus, ce n'était pas la première fois que la question était soulevée. En octobre 1987, avant que la vérification prenne une envergure nationale, M. Donald Sinclair, dans une note de service annonçant le report de la vérification, signale ce qui suit : «Cela laissera le temps nécessaire au transporteur pour mettre en oeuvre les procédures contenues dans les nouveaux manuels d'exploitation et de contrôle d'entretien en voie d'approbation» (Pièce 1060).

Le fait qu'il a fallu aussi longtemps – cinq mois et demi – pour que Transports Canada approuve le manuel d'exploitation, révèle un problème plus grave, c'est-à-dire le manque de ressources pour gérer la charge de travail attribuable à la réforme de la réglementation économique. (Air ontario a soumis son manuel d'exploitation à Transports Canada, aux fins d'approbation, le 15 septembre 1987. Il n'a pas été approuvé avant le 29 janvier 1988). Compte tenu des répercussions sur la vérification de ce processus d'approbation qui n'aboutissait pas, il est inexcusable que Transports Canada n'ait pas pris les mesures voulues entre octobre 1987 et le début de la vérification pour s'assurer que le manuel d'exploitation d'Air Ontario soit approuvé et utilisé.

La Direction des opérations des transporteurs aériens à l'administration centrale, qui était chargée d'approuver le manuel d'exploitation, et le gestionnaire de la vérification, M. Dyck, occupaient le même immeuble. Certes, M. Dyck ne doit porter seul la responsabilité du report de la vérification des opérations. Cependant, je crois qu'il aurait pu et qu'il aurait dû insister pour qu'on accorde une plus grande priorité à l'approbation du manuel d'exploitation d'Air Ontario. D'après le procès-verbal du 11 janvier 1988, il est clair qu'on a laissé la responsabilité à M. Dyck de voir à ce que le manuel d'exploitation soit approuvé. Il est également clair que le fait que le manuel d'exploitation n'était pas approuvé a été porté à son attention au cours des toutes premières étapes de planification de la vérification.

Dans son témoignage, M. Dyck a indiqué que, parce que le certificat d'exploitation d'Air Ontario avait été délivré, il croyait que le reste du processus d'approbation du manuel d'exploitation n'était qu'une «formalité administrative» (Transcription, vol. 135, p. 141). Selon lui, le fait que la compagnie se trouvait encore dans une phase de transition et qu'elle n'avait pas intégré les procédures contenues dans le nouveau manuel d'exploitation était plus important. M. Dyck a témoigné qu'il ne

savait pas que la compagnie se trouvait encore dans une situation de transition suite à la fusion jusqu'à ce qu'il arrive à London le 22 février 1988 et qu'il commence la vérification. Il blâme Air Ontario et la Région de l'Ontario de ne pas avoir porté cette situation à son attention :

R. Le point que je veux faire ressortir – la question de l'approbation du manuel, cette question précise, aurait pu être clarifiée très rapidement.

Ce n'était pas l'approbation du manuel qui posait un problème. C'était la capacité de la compagnie de se conformer aux exigences du manuel. Et, comme M. Nyman l'a expliqué, ils étaient encore en transition, donc il aurait été inutile d'évaluer une situation qui était en évolution.

Q. Avez-vous accordé de l'importance à ce que M. Nyman vous disait?

R. Oui, certainement.

Q. Bien, la fusion entre Austin et Air Ontario Limited a eu lieu en juin 1987, soit environ huit mois avant ces discussions en février 1988.

R. C'est bien ça.

Q. Ne pensez-vous qu'après huit mois de transition, la compagnie devrait être dans une position ... vous permettant d'effectuer une vérification valable?

R. Monsieur, je n'ai pas participé aux discussions, aux réunions au cours desquelles il a été question de l'importance et de l'évolution de la transition et du travail que cela nécessitait.

J'ai présumé que c'était déjà entre les mains du bureau régional de l'Ontario et qu'il s'en était occupé. Après tout, la Région de l'Ontario avait déjà délivré le certificat d'exploitation à la compagnie au cours de notre réunion préparatoire tenue au bureau régional de Toronto.

Nous n'avions pas été mis au courant que la compagnie était en transition et que la transition n'était pas terminée. On nous a laissé croire que la transition était terminée et que la compagnie utilisait le nouveau manuel.

(Transcription, vol. 135, p. 171-73)

Air Ontario doit aussi être tenue responsable, dans une certaine mesure, pour l'annulation de la vérification des opérations. Pour des raisons inexplicables, lorsque l'équipe de vérification est arrivée à London, en février 1988, M. Robert Nyman, directeur des opérations d'Air Ontario, a soutenu qu'il n'avait pas été averti que la compagnie serait soumise à une vérification. Cela est étrange, compte tenu du fait que l'équipe de vérification s'est rendue au bureau d'Air Ontario le 26 janvier 1988 expressément pour en informer la compagnie. J'ai de la difficulté à accepter que le directeur des opérations n'était pas au courant que la compagnie subirait une vérification. Si c'est le cas

toutefois, ce fait porte atteinte à la crédibilité que pouvait avoir l'organisation d'Air Ontario à l'époque et il constitue une preuve supplémentaire du désarroi dans lequel était la compagnie. Transports Canada aurait dû interpréter cet état de choses comme un motif supplémentaire pour soumettre les opérations d'Air Ontario à une vérification. Dans son témoignage, M. Dyck indique à quel point il a été surpris par le manque de préparation d'Air Ontario :

R. À l'époque, j'ai été informé que la partie de la vérification portant sur les opérations serait inutile parce que la compagnie ... n'avait pas terminé la fusion d'Air Ontario et d'Austin. Ils étaient encore en période de transition.

À l'époque, j'ai demandé à M. Nyman pourquoi il ne m'en avait pas parlé, ou pourquoi on ne m'avait pas informé. On leur avait présenté officiellement notre plan de vérification au cours de la réunion du 26 janvier.

Il m'a répondu qu'il n'était pas au courant – qu'il avait été mis au courant de notre arrivée seulement le matin précédent [22 février 1988] il ne savait rien –

...

Q. Cela vous a-t-il surpris?

R. Tout à fait. J'ai été tout à fait surpris. Je ne savais pas quoi en penser.

Toutefois, ce n'était pas la principale question. La question était de savoir s'il était possible ou non de faire la vérification dans les circonstances.

C'est M. Nyman qui m'a signalé que la vérification avec le nouveau manuel serait inutile, parce que la compagnie était encore en transition.

En d'autres termes, vous auriez étudié une situation transitoire au lieu d'une situation permanente, et les efforts des membres de l'équipe de vérification auraient été, dans une certaine mesure, inutiles à cette époque.

(Transcription, vol. 135, p. 167-69)

M. Dyck a aussi témoigné que l'opinion de M. Nyman selon laquelle la vérification tombait à un moment inopportun a été le «facteur-clé» dans la décision de reporter la vérification :

R. Le facteur-clé a été la raison invoquée par M. Nyman, soit le fait que la transition n'était pas terminée. C'était le manuel – l'approbation du manuel ne me préoccupait pas, parce que le manuel aurait pu être approuvé en l'espace de quelques minutes; en fait, la personne chargée de son approbation se trouvait sur les lieux.

Q. Et, qui est-ce?

R. M. Len Murray.

(Transcription, vol. 135, p. 171)

L'équipe de vérification n'aurait pas dû se laisser influencer de cette manière par Air Ontario. Il est probable qu'une vérification approfondie des opérations d'Air Ontario, à ce moment, aurait révélé au moins une partie des lacunes concernant les opérations, des problèmes attribuables à la fusion et des risques pour la sécurité qui ont été dévoilés ultérieurement au cours des audiences tenues dans le cadre de la présente enquête. Il est impératif que l'organisme chargé d'appliquer la réglementation, dans l'intérêt public, fasse toujours preuve d'une certaine méfiance dans ses rapports avec les transporteurs aériens. Au cours d'une contre-interrogation, M. Dyck s'est dit d'accord avec ce principe :

Q. Bien, voyons les choses en face. Vous avez demandé à M. Nyman s'ils avaient eu des problèmes et si vous pouviez les aider pendant que vous étiez là. Il a dit non et qu'il n'y avait pas de problèmes. C'est de cette manière que cela c'est passé, n'est-ce pas?

R. Bien, ce n'était pas seulement M. Nyman, c'était M. Ingall, M. Sinclair et Neale MacGregor, tous ceux qui ont participé à la décision de reporter la vérification.

La question, c'était, comme je l'ai dit, de savoir ce qu'on pouvait faire pendant qu'on était là, de savoir ce qu'on pouvait faire de constructif.

Q. Mais le fait est que vous étiez là pour déterminer s'il y avait un problème ou non. Ce que je veux dire, c'est que n'était pas à M. Nyman de vous indiquer les problèmes. Vous étiez là pour faire une vérification en profondeur, pour vous assurer qu'il n'y avait pas de problèmes. N'est-ce pas?

R. Exact.

Q. Je veux dire, si Transports Canada attendait que les transporteurs lui indiquent quand les vérifications doivent être faites, il n'y en aurait jamais. N'est-ce pas?

R. C'est vrai.

(Transcription, vol. 137, p. 75-76)

Le 23 février 1988, le jour suivant celui où les équipes de vérification de la navigabilité et des opérations ont commencé leur travail chez Air Ontario à London, M. Ingall, chef de l'équipe des opérations a indiqué au gestionnaire de la vérification qu'il pensait que la vérification devait être reportée parce que la compagnie ne disposait pas du manuel d'exploitation. Les représentants des équipes de vérification et d'Air Ontario ont été convoqués à une réunion.

Lorsqu'ils ont été informés que la vérification était compromise, MM. Sinclair et Brayman, qui avaient quitté Toronto à destination de Windsor

en avion de Transports Canada, ont modifié leur plan de vol et se sont rendus à London pour la réunion. Après la réunion, les responsables de Transports Canada, Messieurs Dyck, Ingall, Sinclair, Brayman et MacGregor, se sont réunis pour discuter du report de la vérification. M. Neale MacGregor, agissant pour le compte de M. William Slaughter, l'autorité de convocation, a discuté de la question par téléphone avec MM. Dyck et Ingall, et il a porté la question à l'attention de M. Slaughter par la suite. L'autorité de convocation a accepté la recommandation de l'équipe sur place de reporter la vérification des opérations.

À la lumière des difficultés que posait la mise sur pied d'une équipe de vérification à un moment où la charge de travail des inspecteurs était énorme et où les ressources étaient très limitées, il est inexcusable que les efforts de planification déployés par la Région de l'Ontario, l'autorité de convocation, le gestionnaire de la vérification, le chef de l'équipe des opérations et le transporteur n'aient pas été coordonnés de manière à garantir que tout soit prêt pour la vérification. Le report de la vérification des opérations d'Air Ontario a eu pour conséquence le fait que chacun des membres de l'équipe des opérations a perdu un temps précieux et que l'argent des contribuables a été gaspillé.

L'autre question qu'il faut soulever consiste à déterminer si la vérification aurait pu avoir lieu alors que le manuel d'exploitation n'était pas approuvé. La vérification aurait-elle été nécessairement inutile parce que la compagnie n'utilisait pas le manuel d'exploitation révisé ou n'était-ce pas l'occasion de faire la vérification, parce que, justement, Air Ontario était en transition? M. Ingall, chef d'équipe des opérations, dont l'opinion a été retenue, favorisait le report de la vérification. À l'inverse, MM. Brayman et Sinclair pensaient que la vérification aurait pu avoir lieu comme prévu. Comme M. Brayman l'indique dans son témoignage :

- R. Son opinion [celle de M. Ingall] a été retenue. Ni Don [Sinclair] ni moi pensions que c'était une raison suffisante pour reporter la vérification, parce qu'une vérification n'est rien d'autre que le reflet d'une situation à un moment précis.

Et, comme les compagnies sont continuellement en transition, nous pensions que la question du manuel d'exploitation n'aurait pas réellement d'incidence sur ce que l'équipe de vérification pourrait observer. Ils auraient vu exactement ce que la compagnie faisait à ce moment.

(Transcription, vol. 131, p. 197)

- R. Dans une compagnie qui est constamment en expansion, comme Air Ontario, les manuels sont continuellement en cours de révision. La situation n'est jamais figée. Il y a toujours quelque chose à changer.

(Transcription, vol. 132, p. 4)

Je suis tout à fait d'accord avec M. Brayman et je suis d'avis que la vérification des opérations d'Air Ontario aurait pu avoir lieu, comme prévu, en février 1988, et cela pour les raisons suivantes :

- Les vérifications ont pour rôle de protéger le public et d'aider les transporteurs aériens.
- La fusion qui a donné lieu à la formation d'Air Ontario Inc. a eu lieu en juin 1987, soit huit mois avant la date prévue pour la vérification. Une période de transition aussi longue soulève des questions et justifie une inspection en profondeur des activités du transporteur.
- La loi exige (Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2, article 31) de chaque transporteur qu'il fournisse un manuel d'exploitation à son personnel pour le guider dans l'exécution de ses fonctions. Au cours de la période d'environ huit mois qui a suivi la fusion, mais avant l'approbation du manuel d'exploitation d'Air Ontario Inc., les équipages ont continué d'utiliser les anciens manuels d'exploitation d'Austin Airways et d'Air Ontario Ltd. Pendant la période prolongée au cours de laquelle la compagnie a utilisé les deux manuels d'exploitation, il a existé un risque pour la sécurité qui justifiait la tenue d'une inspection.
- Même si les équipes de vérification des opérations se servent du manuel d'exploitation approuvé par Transports Canada comme guide pour déterminer la conformité, l'équipe de vérification composée d'inspecteurs d'expérience pouvait tout même procéder à une vérification en profondeur efficace de la compagnie, en dépit du fait que le nouveau manuel d'exploitation n'était pas encore approuvé à l'époque.
- Comme l'équipe de vérification était déjà constituée et que les ressources étaient rares, tous les efforts possibles auraient dû être déployés pour permettre la tenue de la vérification, même si la révision du plan de vérification aurait exigé un peu temps.
- Le fait de séparer la vérification des volets navigabilité, sécurité des passagers et marchandises dangereuses du volet opérations a pour conséquence de rendre plus floue l'image qu'on peut avoir d'une compagnie à un moment donné. Une vérification conjointe aurait été plus efficace, parce que certaines des responsabilités de équipes de vérification se chevauchent.

Enfin, les circonstances entourant le report de la vérification des opérations révèlent, encore une fois, l'existence d'un problème entre la Direction de la navigabilité et la Direction des opérations. Il semble que l'inaction de M. Dyck dans le dossier de la vérification d'Air Ontario au cours de la période se situant entre le 11 janvier 1988 et le début de la vérification, soit le 22 février 1988, puisse avoir résulté de son peu

d'empressement à faire bouger les choses à la Direction des opérations; le retard dans l'approbation du manuel d'exploitation en est un exemple. M. Dyck n'a pas contredit l'affirmation de son supérieur, M. Roger Beebe, selon laquelle le Programme national de vérification a été incapable de produire un programme de qualité parce que le Bureau de première responsabilité relevait de la Direction des opérations plutôt que de la Direction de la navigabilité. M. Dyck a carrément attribué l'échec de la vérification aux opérations :

- Q. Soit! Selon M. Beebe, c'est la Direction des opérations qui est à blâmer, semble-t-il? Êtes-vous d'accord avec cela?
- R. Oui, dans une certaine mesure, oui je le suis.
- Q. Pourriez-vous donner au Commissaire votre opinion sur ce qui n'allait pas entre la Navigabilité et les Opérations.
- R. Bien, si on prend comme exemple les éléments de preuve dont nous avons discuté au cours des derniers jours, le choix de membres de l'équipe a donné lieu à de nombreuses discussions et à de nombreuses tergiversations.

Il y a eu aussi une discussion et des changements concernant les dates et les calendriers, et il a été difficile d'obtenir le Manuel de vérification. Puis, en notre absence, il était encore plus difficile d'établir un nouveau calendrier. Ensuite, on a éprouvé des difficultés à produire le rapport de vérification.

C'est ce genre de situation que je veux décrire lorsque je parle de la différence entre la façon de fonctionner aux Opérations et chez nous, à la Navigabilité.

(Transcription, vol. 136, p. 106)

La capacité apparente de la Direction de la navigabilité d'effectuer les vérifications plus rapidement que la Direction des opérations semble attribuable, au moins en partie, aux différences de priorités des deux directions. Pour être juste envers les inspecteurs des opérations, il faut tenir compte du fait que les vérifications sont des tâches discrétionnaires alors que les vérifications de compétence pilote (PPC) ne le sont pas. Il s'en suit que les inspecteurs des Opérations, au grand dam de ceux de la Navigabilité, ont souvent dû mettre la vérification de côté, parce que leur temps devait être consacré prioritairement à des vols de vérification. Dans son témoignage, M. Dyck indique qu'il a été confronté à ce problème lorsqu'il a tenté de produire le rapport définitif de vérification d'Air Ontario :

- R. Bien, encore une fois, lorsque j'ai tenté d'effectuer la partie de la vérification portant sur les opérations et que j'ai essayé de traiter avec M. Murray, celui-ci avait d'autres priorités, dont celle de voler, pour diverses raisons.

Et, cette priorité, évidemment, a gêné la production du rapport de vérification. En gros, je crois que c'est de cela qu'il parle ici.

(Transcription, vol. 136, p. 109)

Il existe des conflits entre différents groupes dans la plupart, sinon l'ensemble, des entreprises et des milieux de travail, et le conflit entre la Navigabilité et les Opérations peut sembler démesuré et insignifiant. Toutefois, peu importe qu'ils soient insignifiants ou non, les conflits de ce genre compromettent la sécurité du public; l'annulation de la vérification des opérations d'Air Ontario le montre bien. Néanmoins, c'est la direction de Transports Canada qui a la responsabilité d'établir de politiques cohérentes qui n'entraînent pas de conflits entre le personnel organique chargé de leur mise en oeuvre. Le fait de mettre de côté un travail discrétionnaire, comme une vérification, pour accomplir des tâches non discrétionnaires, comme des vérifications de compétence pilote, est un exemple du genre de conflits que peuvent provoquer des politiques incohérentes.

Approbation du manuel d'exploitation

Le manuel d'exploitation d'Air Ontario a été approuvé par Transports Canada le 29 février 1988, soit à peine une semaine après le report de la vérification des opérations. Il ne fait pas de doute que la rapidité avec laquelle le manuel a été approuvé est directement attribuable au report de la vérification. Cette opinion a été confirmée par M. Leonard Murray qui, à son retour à Ottawa, en provenance de London, à la suite du report de la vérification, s'est vu confier la tâche de mettre la dernière main à l'approbation du manuel d'exploitation :

- Q. Combien de temps a-t-il fallu pour que le manuel soit approuvé, une fois qu'on vous a demandé d'y jeter un coup d'oeil et de donner une opinion quant à – de déterminer s'il devait ou non être approuvé?
- R. Je ne peux vous dire combien de temps exactement. Ça n'a pas été long. Je ne sais pas exactement. Une journée, deux jours.
- Q. Soit! Vous êtes revenu de chez Air Ontario le 23 février et le manuel a été approuvé le 29 février. Est-ce que c'est bien ça?
- R. C'est bien ça.
- ...
- Q. Autant que vous le sachiez, l'annulation de la vérification chez Air Ontario a-t-elle quelque chose à voir avec le fait que l'approbation du manuel a nécessité moins d'une semaine?
- R. Oui.
- Q. Pourriez-vous donner plus de précision sur la question. Selon vous, quel rapport y a-t-il entre les deux?

- R. Je dirais que cela a accéléré les choses.
- Q. À la suite cette note de service du 29 février 1988, qui constitue la Pièce 1038, pensiez-vous que vous seriez appelé à participer à la vérification des opérations d'Air Ontario lorsqu'elle reprendrait?
- R. J'avais l'impression qu'on me demanderait probablement de faire à nouveau le travail portant sur le Convair au cours de la prochaine vérification.

(Transcription, vol. 133, p. 96-98)

Air Ontario a soumis le manuel d'exploitation à Transports Canada le 15 septembre 1987 ou à cette date environ, aux fins d'approbation. Il s'en suit qu'il a fallu près de 6 mois à Transports Canada pour approuver le manuel et le retourner. En dépit du fait qu'il été démontré, sans l'ombre d'un doute, devant la présente Commission, que la Direction des transporteurs aériens croulait sous le travail à la suite de la déréglementation, cela ne constitue pas une raison suffisante pour ne pas avoir approuvé, en temps plus opportun, un document aussi important que le manuel d'exploitation.

La vérification de février 1988

Volet navigabilité

À l'inverse de la partie de la vérification portant sur les opérations, celle portant sur la navigabilité a été planifiée et exécutée rondement sous la supervision du chef d'équipe de la navigabilité, M. Peter Sanders. Il en a été de même pour les vérifications portant sur la sécurité des passagers et les marchandises dangereuses menées respectivement par M^{me} Jacqueline Brederlow et M. Paul Saulnier. Une réunion a eu lieu après la vérification, le 24 mars 1988, date à laquelle les versions préliminaires du rapport de vérification portant sur la navigabilité, la sécurité des passagers et les marchandises dangereuses ont été présentées aux responsables d'Air Ontario. Ultérieurement, soit le 15 avril 1988 ou à cette date environ (au meilleur de la connaissance de M. Dyck, puisque la lettre n'est pas datée), les versions finales du rapport de vérification portant sur ces volets ont été envoyées à Air Ontario, accompagnées d'une lettre de M. Dyck à l'intention de M. Douglas Christian, inspecteur en chef d'Air Ontario. La célérité dont ont fait preuve les inspecteurs de la navigabilité, de la sécurité des passagers et des marchandises dangereuses contraste nettement avec la lenteur qui a caractérisé la production du rapport de l'équipe des opérations (cinq mois).

Les résultats de la vérification du volet navigabilité ne révèlent pas de cas de non-conformité appréciables dans la structure de maintenance d'Air Ontario. Il est à noter que le programme F-28 n'a pas été vérifié, parce que le premier F-28 a été acquis uniquement en mai 1988. En général, M. Dyck s'est dit satisfait de la manière dont la vérification du volet navigabilité a été effectuée et des résultats obtenus, et il a décrit les résultats et les cas de non-conformité comme étant «typiques ... pour une compagnie de cette taille» (Transcription, vol. 136, p. 17).

Volet sécurité des passagers

La partie de la vérification portant sur la sécurité des passagers a été effectuée entre le 29 février 1988 et le 4 mars 1988 par le surintendant de la sécurité des passagers, M^{me} Jacqueline Brederlow, avec l'aide de l'inspecteur Jennifer Johnstone.

Les inspecteurs de la sécurité des passagers sont chargés de l'inspection et de l'approbation, le cas échéant, de tout ce qui a une incidence sur la sécurité des passagers dans la cabine. Dans la Région de l'Ontario, Transports Canada est structuré de telle sorte que la Division de la sécurité des passagers relève du gestionnaire régional des opérations des transporteurs aériens. Pour cette région et, parce que leurs responsabilités se chevauchent, on a planifié au départ que les vérifications des volets sécurité des passagers et opérations devaient se tenir en même temps. Cependant, comme M^{me} Brederlow n'a pu se rendre à London pour la vérification avant le 29 février 1988, parce qu'elle s'était engagée plus tôt à dispenser un cours sur la sécurité des passagers, à son arrivée sur les lieux, la vérification des opérations avait déjà été reportée et l'équipe de vérification des opérations avait déjà été démantelée. Le gestionnaire a décidé que la vérification de la sécurité des passagers aurait lieu comme prévu.

À la lumière des circonstances qui ont mené au report de la vérification des opérations et des problèmes de coordination occasionnés par des emplois du temps chargés, il est difficile de mettre en doute la décision de procéder à la vérification de la sécurité des passagers entre février et mars 1988. Cependant, le fait que M^{me} Brederlow a dû effectuer une vérification sans l'appui de l'équipe des opérations est, encore une fois, une conséquence de la mauvaise planification et de l'annulation de la vérification des opérations.

Même s'il y a eu peu de preuve au sujet des résultats de la vérification sur la sécurité des passagers, un exemple a certes mis en lumière une incohérence entre les Opérations et la Sécurité des passagers, incohérence qu'une bonne communication entre les deux groupes aurait permis d'éviter. Un document utilisé par M^{me} Brederlow au cours de son

inspection et intitulé «Audit Checklist for Air Ontario Inc., National Audit 29 Feb-4 Mar 1988» (liste de vérification pour la vérification nationale d'Air Ontario, 29 février – 4 mars 1988) montre l'importance de l'uniformité des consignes à l'intention du personnel navigant et des agents de bord. La liste de vérification comprend les questions suivantes :

Les consignes du manuel du personnel de cabine, du manuel d'exploitation, du manuel d'agent passagers et du manuel d'utilisation aéronef sont-elles cohérentes? Les consignes et les signaux d'urgence sont-ils les mêmes pour les agents de bord et les pilotes?
(Pièce 1077)

À côté de cette question, M^{me} Brederlow a inscrit la réponse «Oui, selon la version préliminaire du manuel d'exploitation».

La question susmentionnée vise clairement à garantir une réaction cohérente du personnel navigant et des agents de bord dans une situation donnée. Cependant, une comparaison du manuel des agents de bord (Pièce 137) et du manuel d'exploitation (Pièce 148) révèle une omission et (ou) une incohérence en ce qui concerne le point crucial de l'avitaillement moteur en marche. Selon le manuel des agents de bord : «Lorsque l'avitaillement se fait moteur en marche, tous les passagers doivent descendre et rester loin de l'appareil tant que l'avitaillement est en cours. Les agents de bord doivent aussi quitter l'avion» (article 2.31, paragraphe 12). Cependant, le manuel d'exploitation reste muet sur la question.

Si les vérifications portant sur la sécurité des passagers et les opérations avaient été tenues au même moment, il est possible que cette différence aurait été décelée. Si cette omission dans le manuel d'exploitation concernant l'avitaillement moteur en marche avait été révélée au cours de la vérification et était devenue le point principal de la vérification d'Air Ontario, il est possible que l'équipage du vol 1363 aurait été mieux outillé pour faire face à la situation de l'avitaillement moteur en marche qui s'est produite le 10 mars 1989. (La question de l'avitaillement moteur en marche est traitée au chapitre 21)

Volet marchandises dangereuses

La partie de la vérification portant sur les marchandises dangereuses a été dirigée par M. Paul Saulnier, surintendant régional des marchandises dangereuses de la Région de l'Atlantique. Le 11 mars 1988, après avoir

terminé sa vérification, M. Saulnier a remis ses fiches d'analyse² ainsi qu'une vue d'ensemble sur les marchandises dangereuses au gestionnaire de la vérification. La vue d'ensemble sur les marchandises dangereuses comprend les points suivants :

- Cette vérification semblait ne pas tomber à point, compte tenu de la fusion des deux compagnies et de l'absence d'un manuel d'exploitation approuvé.
- Compte tenu de la taille de la compagnie, il serait certes à l'avantage de toutes les parties en cause que la compagnie nomme un coordinateur des marchandises dangereuses.
- La compagnie doit établir des consignes globales pour unifier le programme actuel d'Air Ontario Inc.

(Selon la Pièce 1076)

Dans son témoignage, M. Dyck a indiqué qu'il n'a pris aucune mesure après avoir pris connaissance de la vue d'ensemble sur les marchandises dangereuses présentée par M. Saulnier.

Q. Soit! Après avoir pris connaissance ... de ces fiches, de cette vue d'ensemble de M. Saulnier, qu'avez-vous fait de ces commentaires?

...

Avez-vous transmis ces commentaires à la compagnie?

R. Non, monsieur. j'ai transmis – ce qu'il avait indiqué dans le manuel d'exploitation de la compagnie ou, pardonnez-moi, les fiches d'analyse qu'il m'avait remises.

Q. Bien, mais pas les recommandations formulées dans sa vue d'ensemble?

R. Non. À mon avis, puisqu'il s'agit d'opinions personnelles, elles auraient dû être étoffées sur les fiches d'analyse.

² L'analyse est présentée sous la forme d'un compte-rendu et chaque résultat de la vérification est consigné sur une formule distincte. Chaque formule identifie un problème, donne des exemples ainsi que des causes probables, et recommande des correctifs. Il y a deux types de résultats et, conséquemment, deux types de formules :

i) Les résultats font état d'une non-conformité lorsque les exigences de loi ou les obligations de la société n'ont pas été respectées. Cette situation exige une réponse écrite de la société qui fait l'objet de la vérification et un suivi de Transports Canada.

ii) Des observations sont faites dans les cas où les normes, les pratiques ou les techniques utilisées peuvent être améliorées, mais où une exigence n'est pas directement en cause. La société qui fait l'objet de la vérification peut répondre à une observation, mais elle n'est pas tenue de le faire.

Il est possible que j'en aie tenu compte ... sans fouiller le rapport en détail. Elles ont peut-être figuré dans un résumé, à quelque part.

En d'autres termes, si vous consultez le rapport, vous trouverez des résumés concernant différents aspects. Et, il est possible qu'elles aient été incluses, mais je ne le sais pas. Il faudrait que je fasse des recherches pour être en mesure de vous répondre.

(Transcription, vol. 136, p. 4-6)

Je crois que les recommandations de M. Saulnier sont importantes et que M. Dyck aurait dû leur donner suite. Compte tenu de l'expertise particulière de M. Saulnier en tant que surintendant régional des marchandises dangereuses, il aurait pu être utile de transmettre ses commentaires à Air Ontario, même s'ils ne figuraient pas sur les fiches d'analyse exigées pour le rapport. Si l'on consacre le temps et l'argent nécessaires pour envoyer des inspecteurs d'expérience effectuer des vérifications, il est évident qu'on ne devrait pas empêcher ceux-ci de présenter des observations ou des recommandations qui pourraient être dans l'intérêt du transporteur ou du public. L'autre solution consiste à vérifier si les activités de la compagnie sont conformes aux normes, aux exigences et à la réglementation, et à signaler uniquement les cas de non-conformité. Cette dernière approche définit plus clairement les fonctions et les responsabilités de l'inspecteur, mais elle risque de développer une «mentalité de vérificateur de listes» chez les inspecteurs.

Vérification des opérations

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

Le report de la vérification d'Air Ontario, qui devait initialement être de 90 jours, a finalement été de huit mois, et l'équipe de vérification des opérations ne s'est réunie à London que le 18 octobre 1988. L'établissement d'un nouveau calendrier et le recrutement du personnel, en particulier la dotation du poste de chef d'équipe, puisque M. Ingall n'était plus disponible, se sont avérés la principale difficulté.

M. Slaughter a annoncé dans une note de service datée du 21 juillet 1988 que M. W.A. (Bill) McKenzie, inspecteur des transporteurs aériens – petits avions, avait été nommé chef d'équipe pour la vérification d'Air Ontario prévue pour la période se situant entre le 18 octobre et le 4 novembre 1988. La nomination de M. McKenzie n'a cependant pas fait long feu. Il a immédiatement fait parvenir une lettre à M. Slaughter dans

laquelle il lui indiquait qu'il n'était pas qualifié sur aucun des appareils de la flotte d'Air Ontario (à l'exception du DC-3) et que, par conséquent, il n'était pas un choix approprié. De toute évidence, on aurait dû vérifier les compétences de M. McKenzie avant de le nommer.

Il s'en suit que le 23 août 1988, M. Slaughter a nommé M. Jack Rozon chef de l'équipe des opérations pour remplacer M. McKenzie. M. Dyck, qui n'a pas été consulté, a été informé de la nomination de M. Rozon par une note de service de M. Slaughter :

En raison de circonstances exceptionnelles, nous n'avons pu confirmer la nomination de W.A.(Bill) McKenzie au poste de chef de l'équipe des opérations. M. Jack Rozon de l'AARCBA [Opérations des transporteurs aériens, gros avions - administration centrale] le remplacera et il sera accompagné de Len Murray de la même section qui pourra profiter de l'occasion pour apprendre sur le tas. (Pièce 1039).

Au fil des événements, la suggestion que M. Murray «pourra profiter de l'occasion pour apprendre sur le tas» est devenue particulièrement révélatrice, sinon ironique. Le 5 octobre 1988 ou à cette date environ, soit moins de deux semaines avant le début de la vérification des opérations, M. Murray, qui n'avait jamais participé à une vérification, a été informé qu'il remplacerait M. Rozon comme chef de l'équipe des opérations. M. Murray relate les événements comme suit :

- Q. L'expression de M. Slaughter «profiter de l'occasion pour apprendre sur le tas», que signifiait-elle?
- R. Je n'avais jamais effectué de vérification auparavant et l'intention était de me donner une certaine formation sur le tas.
- Q. Je vois. Donc, après le 23 août, vous faisiez partie de l'équipe de vérification et votre rôle était d'aider M. Rozon ou de l'accompagner. Quel a été votre rôle par la suite, au cours de la vérification d'Air Ontario, en octobre, novembre 1988?
- R. Je ne peux me souvenir des dates exactes. C'était aux environs du 5 ou du 6 octobre 88.
- Q. Le 5 ou le 6 octobre 1988, que s'est-il produit?
- R. J'ai été informé que Jack Rozon suivrait le cours sur le A310 à Toulouse.
- Q. À Toulouse, en France?
- R. En France.
- Q. Oui.
- R. Et qu'ils voulaient me désigner chef de l'équipe de vérification.
- Q. Et qui vous a informé de cela?
- R. C'est M. Gilchrist qui m'a informé en premier.
- Q. Et quelle a été votre réponse lorsque vous avez su qu'ils voulaient vous confier le poste de chef de l'équipe de vérification.
- R. J'ai dit que je ne voulais pas.

Q. Pourquoi ne vouliez-vous pas?

R. Je n'avais jamais participé à des vérifications auparavant.

(Transcription, vol. 133, p. 103-105)

Il ne fait aucune doute que l'annonce de la non disponibilité de M. Rozon à peine deux semaines avant la date prévue du début de la vérification a été particulièrement gênante, parce qu'il s'agissait du troisième chef d'équipe à se désister. Par la suite, la nomination, contre son gré, de M. Murray, qui n'avait pas l'expérience nécessaire, est une «mesure désespérée» qui visait à empêcher le report de la vérification une fois de plus. Non seulement, M. Murray n'avait jamais été chef d'équipe; il n'avait pas non plus fait partie d'une équipe à quelque titre que ce soit (il devait être membre de l'équipe devant effectuer la vérification en février 1988, qui a été reportée). Il avait toutefois suivi le cours de vérification d'une semaine dispensé par Transports Canada, en avril 1988.

Étonnamment, l'autorité de convocation, M. Slaughter a confié le poste de chef d'équipe à M. Murray qui, précédemment, occupait une position où il «pourrait profiter de l'occasion pour apprendre sur le tas». M. Slaughter a admis qu'il avait nommé M. Murray parce que «c'était le seul qui restait».

Q. Len Murray qui, d'autre part, n'était pas qualifié –

...

– ne pouvait malheureusement se payer le luxe de refuser le poste?

R. C'est bien ça.

Q. Pourquoi pas?

R. Parce que, à ce moment, je commençais à perdre patience. On avait suggéré que je reporte encore une fois la vérification qui devait se tenir en octobre, et, à ce moment, lorsque j'ai commencé à saisir ce qui se produisait, ma patience s'est émoussée et j'ai conclu que n'importe qui – ou, tout au moins, j'ai présumé, à partir des renseignements dont je disposais, qu'un inspecteur de transporteurs aériens, compte tenu des lignes directrices en vigueur, serait en mesure d'effectuer la vérification – ou de faire fonction de chef d'équipe, sans trop de difficultés.

Et, juste pour l'aider, je me suis assuré, au grand dam de la Région de l'Atlantique, qu'un collègue du nom de Roy Wilson soit rattaché à l'équipe, même pour une courte période. Roy était l'un de ceux qui avaient élaboré les procédures et le cours de vérification, donc je voulais qu'il aide Len Murray et qu'il le mette sur la bonne voie.

J'ai pensé que, dans les circonstances, il serait en mesure de se tirer d'affaires.

Q. Pour couper court à vos propos, pourquoi Len Murray a-t-il été choisi?

R. Il était le seul qui restait.

(Transcription, vol. 144, p. 40-42)

Le public canadien ainsi que les transporteurs aériens canadiens ont droit d'en attendre davantage.

M. Slaughter a de plus expliqué que M. Roy Wilson, inspecteur des transporteurs aériens de la Région de l'Atlantique qui possédait une vaste expérience en matière de vérification et qu'il n'avait pas été nommé chef d'équipe parce qu'il n'aurait pas été disponible pour toute la durée de la vérification. M. Slaughter voulait qu'on en finisse avec la vérification et il était ennuyé par la lenteur du processus ainsi que par les difficultés qu'il éprouvait à trouver un chef d'équipe. Néanmoins, je considère que sa décision de nommer, comme chef d'équipe, une personne qui n'avait jamais participé à une vérification, constitue une erreur de jugement. Même si M. Murray a indiqué qu'il était peu disposé à occuper le poste de chef d'équipe en raison de son manque d'expérience et qu'il a même suggéré que la vérification soit reportée, ses supérieurs n'ont pas tenu compte de ses préoccupations. L'extrait suivant du témoignage de M. Murray montre sa répugnance à être chef d'équipe :

Q. Qu'est-ce M. MacGregor vous a dit?

R. Il a dit que personne d'autre n'était disponible pour faire la vérification canadienne, que tous les autres inspecteurs étaient occupés, que j'étais le seul qui restait, que j'avais suivi le cours de vérification et que j'étais capable d'occuper le poste.

Q. Quelle a été votre réaction?

R. Je lui ai dit que je ne voulais pas du poste.

Q. Et pourquoi avez-vous dit à M. MacGregor que vous ne le vouliez pas?

R. Je l'ai dit plus tôt. Je ne le voulais pas, parce que je n'avais pas l'expérience nécessaire; je n'avais jamais effectué de vérifications.

Q. Et qu'est-ce que ... M. MacGregor vous a répondu?

R. Eh bien, je - avant qu'il me réponde, je lui ai demandé s'il était possible de reporter la vérification et ils pourraient - lorsque la vérification canadienne serait terminée, ils pourraient alors dénicher quelqu'un qui avait participé à la vérification canadienne et lui confier le poste de chef d'équipe.

Q. Quelle a été sa réponse à votre suggestion?

R. Il a dit qu'il n'était pas question de reporter la vérification, que le directeur avait dit qu'il voulait qu'elle soit faite maintenant.

Q. Et qui était directeur?

R. Bill Slaughter.

Q. Alors M. Bill Slaughter a dit qu'il n'était pas question de reporter la vérification, il voulait qu'elle soit faite maintenant. M. MacGregor vous a transmis le message que vous étiez nommé d'office chef d'équipe. Est-ce bien cela?

R. C'est exact.

Q. Comment vous-êtes vous senti dans tout cela?

R. Ma réaction n'a pas été très positive, mais je travaillais pour Transports Canada.

(Transcription, vol. 133, p. 105-106)

À son grand déplaisir, M. Dyck, gestionnaire de la vérification, n'a pas participé à l'établissement du nouveau calendrier ni au recrutement de nouveau personnel en vue de la vérification des opérations. De fait, M. Dyck n'a pas été consulté, ni même informé du report de la date de la vérification du 1^{er} juillet 1988 au 18 octobre 1988. (La vérification avait d'abord été reportée de février 1988 au 15 juin 1988, puis ensuite au 1^{er} juillet 1988.) M. Dyck a démontré son insatisfaction à ce sujet dans la lettre qu'il a fait parvenir le 8 septembre 1988 à M. Ronald Armstrong, directeur de la réglementation aérienne de la Région de l'Ontario:

Au cours du compte rendu initial de la compagnie et ma rencontre avec vous, ainsi que dans la lettre que nous avons envoyée à la compagnie, nous nous sommes mis d'accord pour terminer la partie de la vérification concernant les opérations le 1^{er} juillet 1988. Par la suite, on a modifié les dates de la vérification sans que j'en sois informé, sans mon consentement et sans que la compagnie en soit avisée. Pour éviter tout autre malentendu éventuel, pouvez-vous me confirmer, le plus tôt possible au moment qui vous conviendra, s'il y a des questions ou des points qui peuvent empêcher la tenue de la partie de la vérification concernant les opérations, dans les délais fixés.

(Pièce 1086)

Le fait que le gestionnaire de la vérification ait été exclu des changements à la planification de la vérification constitue un autre exemple du manque de communication au sein du personnel d'administration de la vérification. Au moment où M. Dyck écrivait à M. Armstrong, M. Rozon était encore le chef d'équipe prévu. Néanmoins, lorsque M. Rozon a quitté son poste, M. Dyck n'a pas pris part à la nomination de son remplaçant, M. Murray. Toutefois, M. Dyck savait que M. Murray manquait d'expérience en matière de vérification, car il avait préalablement reçu une lettre de M. Bill Slaughter indiquant que M. Murray profiterait de «l'occasion pour apprendre sur le tas». De plus, compte tenu des commentaires de M. Dyck, il semblerait que les conflits entre le gestionnaire de la vérification et la Direction des opérations constituaient le noeud du problème :

Q. En qualité de gestionnaire de la vérification, croyez-vous que vous deviez participer aux décisions concernant la date de la

tenu de la vérification, les dispositions à prendre et autres points y ayant trait?

- R. Bien évidemment, j'aurais dû être consulté. ... J'avais déjà traité précisément de la question avec la compagnie le jour même où la première partie de la vérification fut annulée. Je m'excuse, pas annulée, mais reportée. J'ai moi-même fixé une autre date pour sa tenue, tout simplement pour éviter une éventuelle confusion.

Je croyais bien entendu qu'il s'agissait là d'une entente, d'un engagement. Ce sont d'autres personnes qui ont communiqué les renseignements, pas moi. Des ententes ont été faites à mon insu, sans que je sois consulté et les dates ont été modifiées.

- Q. Serait-il juste de penser que vous vous êtes senti frustré et gêné à l'égard de la Région de l'Ontario, quant à la façon dont la situation a été traitée?

- R. J'étais frustré et gêné à l'égard de tous les services des opérations, pas seulement à l'égard de la Région de l'Ontario. De fait, à l'égard de la compagnie, de la Région de l'Ontario et la gestion du secteur des opérations et que quelqu'un avait pris cette entente et je n'en avais pas été informé.

(Transcription, vol. 136, p. 29-30)

Malgré les difficultés rencontrées dans le recrutement de personnel en vue de la vérification des opérations en février 1988, et du fait qu'on disposait de huit mois pour trouver le personnel pour la vérification du mois d'octobre 1988, on ne s'est occupé de cette question que deux semaines avant la tenue de la vérification. Par conséquent, en raison d'une mauvaise gestion, aucun inspecteur de F-28 n'était disponible à si court terme et la vérification du F-28 n'a pas eu lieu. De toute évidence, il serait beaucoup plus difficile pour un inspecteur de transporteur aérien ayant un horaire chargé de se libérer pendant deux semaines s'il reçoit un avis de deux semaines, que si cet avis lui avait été envoyé huit mois auparavant. Le fait qu'il y ait eu un changement inhabituel de chef d'équipe ne constitue pas une raison valable, pas plus que de dire que s'il n'y avait pas eu de problèmes quant à la nomination de MM. MacKenzie et Rozon, une équipe de vérification compétente et qualifiée aurait pu être mise sur pied. C'est au niveau de la haute direction que l'organisation et la compétence doivent commencer. Dans le cas qui nous préoccupe, l'autorité de convocation, le gestionnaire de la vérification et leur personnel auraient dû se servir de leur influence commune pour exiger que priorité soit accordée au programme national de vérification et auraient dû prendre les mesures pertinentes pour éviter la répétition des problèmes de la vérification de février.

À la place, c'est au chef d'équipe que revint la tâche de prendre les dispositions concernant la mise sur pied de l'équipe de vérification. M. Murray qui n'avait jamais participé à des travaux de vérification ni trouvé du personnel pour former une équipe de vérification a été chargé

de la tâche de «mendier, emprunter et voler» le personnel nécessaire et ce, en seulement deux semaines. M. Dyck n'a aucunement participé au choix des membres de l'équipe de vérification, il ne savait rien de l'expérience de ces derniers en matière de vérification, ni s'ils avaient eu une formation pertinente.

M. Murray a tenté de retenir les services de M. William MacIntyre, inspecteur compétent de F-28, pour la partie des travaux de vérification portant sur les opérations de F-28 d'Air Ontario. On lui a toutefois indiqué que M. MacIntyre était occupé à des vols de vérification de compétence. Plus tard, comme il l'a mentionné dans son témoignage, M. Murray s'est senti frustré et a cessé toute recherche en vue de trouver un inspecteur compétent de F-28:

- Q. Avez-vous obtenu l'aide de M. MacGregor afin de retenir les services de M. MacIntyre à titre d'inspecteur compétent de F-28?
- R. Non. J'étais trop frustré à ce moment-là. J'ai téléphoné – J'avais besoin à tout prix de quelqu'un pour s'occuper des petits avions dans les bases auxiliaires d'opérations dans le nord. J'ai donc téléphoné à Don Sinclair à Toronto et lui ai demandé s'il avait quelqu'un à mettre à ma disposition. Il m'a répondu qu'il aurait effectivement quelqu'un, mais que cette personne ne pourrait travailler que pendant une période limitée, peut-être seulement deux jours – Il pourrait terminer la plus grande partie des travaux de vérification, mais pourrait être absent pendant quelques jours.
- Q. De qui s'agissait-il? Qui serait disponible?
- R. M. Gord Hill.
- Q. Donc, après avoir parlé à Don Sinclair, vous avez pu retenir les services de Gord Hill pour s'occuper des petits avions des bases auxiliaires dans le nord?
- R. C'est exact.
- Q. Avez-vous tenté de nouveau d'obtenir les services de M. MacIntyre comme personne compétente en matière d'appareils F-28?
- R. Non. Je ne l'ai pas fait.
- Q. Avez-vous cherché ailleurs pour voir s'il y avait quelqu'un d'autre de compétent qui pourrait s'occuper des F-28?
- R. Non. Je n'ai fait aucune recherche en ce sens à ce moment-là.

(Transcription, vol. 133, p. 110-111)

Le 5 octobre 1988, soit deux semaines avant le début de la vérification des opérations, M. Dyck a écrit à M. Donald Sinclair, gestionnaire des opérations des transporteurs aériens de la Région de l'Ontario, pour qu'il organise une réunion préparatoire en vue de la vérification. La Direction de la Région de l'Ontario est chargée de l'inspection d'Air Ontario Inc. (ainsi que de ses prédécesseurs Austin Airways et Air Ontario Ltd.). Elle

aurait été bien placée pour renseigner l'équipe de vérification sur le grand nombre de changements qu'avait entrepris la compagnie récemment. M. Dyck a fait parvenir à M. Sinclair une liste de dix points à traiter à la réunion, y compris les rapports de vérification antérieurs. Il est important que les équipes de vérification revoient les rapports antérieurs pour s'assurer que des correctifs ont été apportés aux anomalies précédentes et que des infractions antérieures ne sont pas répétées. Le 12 octobre 1988, lorsque MM. Dyck et Murray ont rencontré M. William Brooks, inspecteur principal d'Air Ontario dans la Région de l'Ontario, ils furent très déçus de constater que certains des renseignements demandés, notamment les rapports antérieurs de vérification de Austin Airways, n'étaient pas disponibles. (Cependant, les rapports antérieurs d'Air Ontario Limited l'étaient.)

Même si M. Dyck avait fait parvenir sa lettre bien avant la tenue de la réunion (deux semaines au préalable), les documents demandés n'étaient pas disponibles. Je trouve la Région de l'Ontario n'a pas appuyé avec l'équipe de vérification à cet égard.

Absence d'inspection du F-28

Si il y avait un bon côté au report de la vérification c'est qu'il aurait pu permettre à Transports Canada de profiter de l'occasion pour inspecter le programme F-28 d'Air Ontario. C'est en juin 1988 que la compagnie mettait en service son premier avion à réaction, le F-28, soit quatre mois après la date initialement prévue pour la tenue de la vérification. Cependant, le F-28 n'a pas été inclus dans le cadre de la vérification du mois d'octobre 1988. Ainsi Transports Canada n'a pas profité de l'occasion qui lui était offerte.

La preuve indique clairement que l'équipe de vérification des opérations avait l'intention de vérifier les opérations du F-28 dans le cadre de la vérification d'octobre 1988. M. Dyck avait préparé un plan de vérification et l'avait distribué aux membres de l'équipe le 7 octobre 1988. On trouvait annexée au plan de vérification une liste des «points à vérifier concernant les opérations» (Pièce 1040) qui avait été dressée par M. Murray. Cette liste mentionnait le F-28 ainsi que d'autres types d'appareils d'Air Ontario qui devaient faire l'objet de la vérification. En outre, c'est M. Murray qui devait s'occuper du F-28 en plus du Convair 580, ainsi que M. Edward Mitchell, aussi chargé du HS-748.

Néanmoins, du fait qu'il n'y avait pas d'inspecteurs compétents au sein de l'équipe de vérification pour s'occuper du F-28, on a plutôt accordé une moins grande priorité à la vérification de cet appareil; elle se ferait «si on avait le temps». Ainsi que M. Murray le souligne dans son témoignage :

- Q. Peut-être pourriez-vous nous préciser ce point. Aviez-vous ou non l'intention de vérifier le programme F-28 dans les secteurs indiqués?
- R. Comme je l'ai dit auparavant, il n'y avait personne d'assez compétent au sein de l'équipe pour s'occuper du F-28 et je n'aime pas effectuer un travail sur un appareil que je ne connais pas parfaitement.
- Par conséquent, j'avais prévu, si j'avais le temps, que moi ou Ted Mitchell pourrions effectuer une vérification de compétence en route sur F-28.
- Q. Maintenant, il aurait évidemment été préférable qu'une personne compétente sur F-28 ait pu vous aider, mais le fait est que vous n'en avez pas trouvée et que le F-28 faisait partie de la flotte des appareils d'Air Ontario.
- Je vous le demande encore, aviez-vous l'intention de vérifier le F-28 de la même façon que vous auriez procédé à l'égard du Convair 580 ou du HS-748?
- R. Vous savez, nous avons vérifié les principaux éléments concernant les pilotes, en fait tous les éléments concernant les pilotes de F-28.
- Q. Quand vous dites cela – qu'avez-vous vérifié au juste?
- R. Bien, il s'agit des dossiers du personnel navigant ...
- Q. Et alors ...
- R. ... Cela couvre toute leur formation, les endroits où ils ont suivi leur formation et leur vérification de compétence de pilote sur les types d'appareils.
- Q. Mais vous n'avez pas effectué d'inspections en vol, n'est-ce pas?
- R. Non.

(Transcription, vol. 133, p. 132-133)

Bien que M. Murray n'ait pas reçu l'appui approprié du gestionnaire de la vérification et de l'autorité de convocation lors de la mise sur pied de l'équipe de vérification, il a aggravé ses difficultés en ne faisant pas appel à leur services. Par exemple, dans les derniers jours de la vérification, M. Murray a décidé unilatéralement de ne pas vérifier le F-28. Il a déclaré que sa décision résultait en partie du fait que M. Mitchell, qui avait été affecté à la vérification du programme F-28 en compagnie de M. Murray, avait été détaché de la vérification afin de mener des vols de vérification de compétence de pilotes d'Air Canada à Toronto. Que M. Mitchell ait été autorisé à quitter l'équipe de vérification avant la fin des travaux pour aller faire des contrôles sur simulateurs démontre bien le faible niveau de priorité qu'attachait la gestion de la vérification à ce travail. En outre, dans son témoignage, M. Murray a déclaré qu'il n'avait reçu aucun avis préalable au sujet du départ prématuré de M. Mitchell. Selon M. Ian Umbach, surintendant des opérations des transporteurs aériens, le départ prématuré de M. Mitchell des travaux de vérification d'Air Ontario ne constitue pas un incident

isolé. M. Umbach a déclaré que les inspecteurs de transporteurs aériens devaient souvent quitter leur poste au sein d'une équipe de vérification afin d'exercer d'autres tâches. Il a cité en exemple la vérification de la compagnie Canadien International tenue en 1988. Les inspecteurs effectuaient des travaux de vérification pendant la journée et des vérifications de compétence des pilotes sur simulateur le soir. M. Umbach a ajouté que cette double charge de travail, non souhaitable, avait été un des facteurs qui l'avait inspiré pour la rédaction de sa note de service du 1^{er} décembre 1988 visant à préparer un moratoire sur les vérifications nationales «en raison du manque de ressources et d'une surcharge de travail écrasante» (Pièce 1105). (Voir chapitre 30, Les répercussions de la déréglementation et de la réduction des effectifs sur la sécurité aérienne.

M. Murray a aussi indiqué que sa décision de ne pas vérifier le F-28 tenait du fait qu'il croyait que la Région de l'Ontario procéderait à la surveillance du programme F-28 d'Air Ontario. Cependant, cette conception des choses entre en conflit avec l'opinion exprimée par M. Donald Sinclair, gestionnaire des Opérations des transporteurs aériens de la Région de l'Ontario, à savoir qu'il avait lui-même demandé que soit effectuée la vérification et qu'il croyait que le F-28 ferait effectivement l'objet de la vérification.

- Q. En fonction du poste que vous occupiez monsieur, n'étiez-vous pas préoccupé par le fait qu'il n'y avait aucune personne compétente au sein de l'équipe de vérification d'Air Ontario en mesure de vérifier le F-28?
- R. Je n'étais pas au courant qu'il n'y avait personne de compétent pour vérifier le F-28.
- Q. Auriez-vous pu supposer qu'il y avait quelqu'un.
- R. Oui, j'aurais pu le supposer.
- Q. Ne serait-ce pas là une hypothèse illogique?
- R. Non.
- Q. Avez-vous été étonné d'apprendre qu'il n'y avait personne?
- R. C'est maintenant que je suis étonné de l'apprendre.
- Q. Vous ne le saviez pas?
- R. Non. Le fait qu'on n'ait décelé aucune anomalie sur le F-28 ne signifie pas que l'examen n'a pas été fait par une personne compétente.
- ...
- Q. Monsieur Sinclair, d'après vous, une vérification complète et satisfaisante peut-elle être accomplie si l'équipe de vérification ne compte pas de personnes compétentes pour certains des types d'appareils qui doivent faire l'objet de la vérification?
- R. Elle ne peut être complète s'il s'agit d'un gros appareil.

(Transcription, vol. 142, p. 77-78)

D'une façon ou d'une autre, on ne peut que constater le manque flagrant de communication et de coordination entre la Région de l'Ontario et l'équipe de vérification.

M. Murray a commis une erreur de jugement en ne consultant pas le gestionnaire de la vérification ni un autre de ses supérieurs à ce moment-là et en ne maintenant pas une bonne communication avec le gestionnaire de la vérification, comme le prescrit le Manuel des vérifications. Si M. Murray avait avisé M. Dyck ou M. Umbach (son supérieur immédiat à l'administration centrale) qu'il n'avait pu trouver un inspecteur de F-28 compétent, ces personnes auraient pu saisir l'importance d'inspecter le nouvel appareil à réaction et par conséquent user de leur pouvoir pour trouver du personnel compétent. De la même façon, au cours de la vérification, M. Murray aurait dû signaler qu'il n'avait pas vérifié le F-28.

Dans son témoignage, M. Dyck a confirmé qu'il s'attendait à ce que le F-28 fasse l'objet d'une vérification, mais qu'il ne savait pas si M. Murray ou M. Mitchell étaient compétents en matière de F-28, et qu'il ne s'était pas renseigné à ce sujet. De fait, M. Dyck a déclaré qu'il s'était rendu compte que le F-28 n'avait pas été vérifié seulement après que le rapport de vérification eut été publié. (Le rapport de vérification fut envoyé à Air Ontario le 3 avril 1989.)

Tout comme M. Murray doit assumer la responsabilité de ne pas avoir informé son gestionnaire de la vérification de cette omission, M. Dyck est tout aussi responsable de ne pas avoir pris de mesures pour s'assurer lui-même que l'inspection des opérations du F-28 avait été effectuée. Deux jours après le début de la vérification, M. Dyck est revenu de la base d'Air Ontario à London à son bureau d'Ottawa. Comme l'indique le témoignage ci-après, il y est resté pendant les deux semaines qu'a duré la vérification :

- Q. Bien. Et saviez-vous si l'équipe de vérification procédait effectivement à la vérification du F-28?
- R. Non. Je ne le savais pas. J'ai pensé que ce travail faisait partie intégrante de la vérification dans son ensemble. Les membres de l'équipe auraient vérifié ce que la compagnie faisait et les appareils dont elle disposait à ce moment-là.
- Q. Durant la vérification, vous êtes-vous entretenu avec M. Murray, M. Mitchell ou d'autres membres de l'équipe à savoir si le F-28 faisait ou non l'objet d'une inspection?
- R. Non. Comme je l'ai dit plus tôt, je n'ai été sur place qu'une fois la vérification terminée, alors que les inspecteurs étaient retournés à London après avoir effectué les inspections en vol et les inspections sur place.

Et non, il n'y a eu aucune conversation particulière dont je me souviens au sujet des opérations du F-28, non.

- Q. Pendant la vérification, avez-vous pris des dispositions pour vérifier vous-même si tous les articles ... dans le plan de vérification avaient fait l'objet d'une inspection?
- R. Bien, comme je le disais, je me trouvais à Ottawa pendant la vérification. Ma présence sur place aurait été peu utile, voire inutile. Je faisais confiance au chef d'équipe des opérations pour qu'il voit à tout ce qui relevait de son secteur de responsabilité. C'est probablement la meilleure réponse que je puisse vous donner.

(Transcription, vol. 136, p. 47-48)

M. Dyck a décidé que son temps serait mieux mis à profit s'il se consacrait à Ottawa, à ses lourdes responsabilités en matière de certification. En outre, comme il était un professionnel de la navigabilité et non des opérations, M. Dyck croyait que son utilité sur les lieux de la vérification était plutôt limitée. Cela n'est vrai qu'en partie. Bien qu'il n'aurait pas été en mesure de fournir de l'aide au sujet des questions touchant l'inspection technique, il aurait été en position, comme le signale le manuel de vérification, «d'exercer son autorité sur le personnel affecté à la vérification» et de «maintenir une communication directe avec la haute direction de la compagnie» (Pièce 1033). L'approche de M. Dyck fait contraste avec celle de M. Umbach, lui-même un ancien gestionnaire de la vérification lors de la vérification de Worldways. M. Umbach a décrit les responsabilités d'un gestionnaire de la vérification de la façon suivante : «Je crois que le gestionnaire doit se trouver sur place pendant toute la durée de la vérification afin de s'occuper des questions et des problèmes courants qui découlent normalement des travaux de vérification» (Transcription, vol. 139, p. 147).

Au contraire, M. Dyck a déclaré qu'il se fiait à l'équipe des opérations pour traiter les questions de son secteur de responsabilité sans problème et de manière autonome, tout comme les équipes de navigabilité et des marchandises dangereuses avaient traité les leurs. À cet égard, M. Dyck s'est trompé. En qualité de chef d'équipe inexpérimenté, contrairement aux chefs des équipes de navigabilité et des marchandises dangereuses, M. Murray avait grandement besoin de l'appui et de l'expérience de M. Dyck. Comme MM. Dyck et Slaughter étaient parfaitement au courant de l'inexpérience de M. Murray, il leur incombait de le surveiller étroitement dans son travail. Jusque là, il importait peu que M. Dyck ne soit pas un expert des opérations. Le seul fait d'être sur place, il était en position, en sa qualité de gestionnaire de la vérification, de s'assurer que l'équipe de vérification effectuerait l'inspection des opérations du F-28. Aussi, à titre de membre du groupe de travail sur la sécurité aérienne du comité sur la réforme de la réglementation, M. Dyck était directement au courant de ce que les inspecteurs devaient savoir de compagnies nouvellement fusionnées («La sécurité aérienne dans un milieu en

évolution», Pièce 1057). Il avait préparé un «guide de procédures concernant les compagnies fusionnées» à l'intention des inspecteurs de la navigabilité et connaissait bien le contenu d'un guide similaire à l'intention des inspecteurs de transporteurs aériens (Pièces 1055 et 1056). L'équipe de vérification d'Air Ontario n'a pas fait usage de ces guides.

Enfin, il semble que les circonstances entourant la vérification d'Air Ontario en octobre 1988, notamment le problème de personnel et de report des travaux, ont servi à créer un milieu dans lequel il fallait à tout prix terminer la vérification au détriment d'une inspection complète et de qualité. Je ne crois pas que cela fut attribuable à un manque général de professionnalisme ou de compétence de la part du personnel de vérification, mais au système lui-même. Plutôt que d'avoir sur place un personnel de vérification consciencieux pour remplir l'importante tâche de vérification, le Programme de vérification national fonctionnait de manière à ce que les inspecteurs aient à remplir un deuxième emploi (la vérification) alors qu'ils étaient déjà surchargés dans leurs fonctions principales. Compte tenu des circonstances susmentionnées, il n'est pas surprenant que la nature prioritaire et complète de la vérification en ait souffert.

M. Murray a témoigné «que les dossiers de formation des équipages étaient au coeur de la vérification des opérations» (Transcription, vol. 133, p. 38) et que les dossiers de formation étaient relativement plus importants que les inspections en vol ou les inspections du centre de contrôle des opérations (SOC), et qui sont normalement menées pendant la vérification. M. Slaughter (Transcription, vol. 144, p. 28) et M. Robert Helmreich, qui a fourni un témoignage d'expert à la Commission au sujet du rôle des facteurs de la performance humaine dans l'accident d'Air Ontario à Dryden, sont en désaccord avec le point de vue de M. Murray. Bien que les vérifications offrent une belle occasion de s'assurer que les dossiers de formation et les autres documents de la compagnie sont en règle, il ne faut pas surestimer la valeur de ces documents. Au cours de la vérification d'Air Ontario, M. Murray a déclaré que les dossiers de formation des pilotes de F-28 avaient été examinés, mais qu'aucune inspection en vol n'avait été faite. Le fait d'examiner les dossiers de formation des pilotes de F-28 ne permet pas à l'équipe de vérification de cerner l'ensemble des opérations de F-28. Le commentaire de M. Helmreich décrit ce point de façon très pertinent :

On est en droit de penser que les dossiers de formation des équipages sont au coeur d'une vérification. Toutefois, compte tenu de l'expérience acquise dans ses recherches, l'auteur est d'avis que l'on peut avancer un autre point de vue, à savoir que c'est le comportement observable des équipages en service qui fournit l'essentiel pour

comprendre le niveau de sécurité et d'efficacité des opérations aériennes.

(Pièce 1270, «Rôle des facteurs humains dans l'accident d'Air Ontario à Dryden (Ontario) : Analyse et recommandations présentées à la Commission d'enquête sur l'accident d'Air Ontario à Dryden (Ontario).» Voir l'annexe technique 7)

Si un inspecteur de transporteurs aériens professionnel avait vérifié le F-28, même sans avoir de compétence sur ce type d'appareil, il est raisonnable de penser qu'il aurait décelé un certain nombre de pratiques discutables à Air Ontario en ce qui concerne les opérations du F-28. Selon la liste des secteurs des opérations à vérifier, qui faisait partie intégrante du plan de vérification, M. Murray avait prévu inspecter douze aspects des opérations d'Air Ontario. Il convient de noter que la liste des secteurs des opérations à vérifier est extraite du Manuel de procédures de vérification et que le Manuel des vérifications réglementaires renferme des fiches de contrôle que les inspecteurs doivent utiliser pour «s'assurer que tous les aspects des exigences ont été vérifiés» (Pièce 1034, p. 4-1).

Toutefois, si on regarde le travail de l'équipe de vérification des opérations, on constate qu'un certain nombre de secteurs clés des opérations d'Air Ontario n'ont pas été vérifiés, même s'ils figuraient dans le Manuel et le plan de vérification. L'énumération qui suit des secteurs des opérations qu'on prévoyait vérifier, est tirée de la pièce 1040 et est accompagnée d'un commentaire dans chaque cas touchant le F-28 le cas échéant sur la question de savoir si le secteur avait fait l'objet de la vérification :

- 1 Vérification antérieure faite par Transports Canada
 - Les rapports de vérification antérieurs d'Air Ontario Ltd ont été mis à la disposition de M. Murray qui les a examinés. Cependant, la Région de l'Ontario n'avait pas en main les rapports de vérification antérieurs d'Austin Airways pour fins d'examen.
- 2 Certificat d'exploitation et spécifications d'exploitation
 - M. Murray a déclaré que les certificats et les spécifications d'exploitation avaient été inspectés.
- 3 Manuels
 - L'équipe de vérification n'a pas examiné le manuel d'exploitation du F-28 parce que d'autres inspecteurs avaient informé verbalement M. Murray qu'Air Ontario utilisait un manuel d'exploitation de Piedmont Airlines approuvé par la FAA et qui avait été

approuvé par la Région de l'Ontario (Transcription, vol. 133, p. 134). Par ailleurs, l'approbation accordée à Air Ontario par Transports Canada le 15 février 1988 (Pièce 857), autorisait la compagnie à utiliser le programme de formation sur F-28 de Piedmont Airlines, le simulateur de cet appareil et à faire appel à ses instructeurs, à titre de mesure provisoire pendant la période de transition au F-28. Cependant, l'autorisation de Transports Canada ne permettait pas explicitement à Air Ontario d'utiliser le manuel de Piedmont Airlines comme son propre manuel d'exploitation du F-28.

- Si les membres de l'équipe de vérification avaient eux-mêmes examiné la situation touchant le manuel d'exploitation du F-28 de Piedmont, ils auraient été en mesure de déceler des problèmes au sujet de ces manuels et de les signaler (voir chapitre 19, Le programme F-28 : les manuels d'exploitation).
 - M. Murray a témoigné qu'un examen typique du manuel d'exploitation des appareils de Piedmont qu'utilisent les équipages de F-28 D'Air Ontario aurait révélé l'absence d'un service de modification.
 - De la même façon, si l'équipe de vérification avait inspecter les manuels, elle se serait sans aucun doute rendu compte que certains des pilotes de F-28 d'Air Ontario utilisaient les manuels d'USAir et d'autres le manuel de Piedmont et que la compagnie n'avait pas encore préparé son propre manuel d'exploitation du F-28.
 - Le manuel d'exploitation d'Air Ontario a été inspecté.
- 4 Programme de formation et pilotes inspecteurs agréés
- Le programme de formation sur F-28 et les renseignements concernant les pilotes inspecteurs agréés ont fait l'objet d'une inspection fondée simplement sur l'examen des dossiers des pilotes. Les pilotes inspecteurs agréés n'ont pas été interrogés ni surveillés.
- 5 Dossiers de formation des équipages
- Les dossiers de formation des équipages de F-28 ont été examinés.
- 6 Évaluation du simulateur
- Aucune mesure n'a été prise pour établir si le simulateur de F-28 avait été évalué conformément à l'Ordonnance sur la navigation aérienne, Série VII, numéro 2.

7 Régulation et surveillance des vols

- L'inspecteur Jerry Frewen, spécialiste de la navigation de transporteurs aériens, était chargé de vérifier les opérations de régulation et de surveillance des vols d'Air Ontario. M. Murray a déclaré que la tâche de M. Frewen comprenait notamment la vérification de la formation et de la compétence des régulateurs.
- Le rapport de vérification des opérations ne contenait toutefois aucun commentaire ni indication d'anomalies concernant la régulation et la surveillance des vols.
- Malgré les nombreuses preuves déposées devant la Commission sur le fait que la formation des régulateurs était sérieusement déficiente à Air Ontario (voir chapitre 23, Le contrôle d'exploitation), ce problème n'a pas été décelé au cours de la vérification. M. Murray a expliqué que M. Frewen l'avait informé que la régulation et la surveillance des vols à Air Ontario étaient «satisfaisantes». Par conséquent, il n'en a plus été question et personne n'a assuré de suivi.

8 Documents de vol

- Les carnets de vol qu'examinent principalement les inspecteurs de la navigabilité sont comparés aux fiches de vol des pilotes pour s'assurer que les heures de vol de chaque pilote sont exactes et conformes aux exigences minimales.
- La partie du rapport de vérification portant sur les documents de vol ne fait aucunement mention du F-28.

9 Programme de sécurité aérienne

- Le programme de sécurité aérienne d'Air Ontario a fait l'objet d'un examen très sommaire et le rapport de vérification n'en fait pas mention. Selon M. Murray, les vérificateurs ont examiné «certaines des circulaires que la compagnie avait publiées au sujet de la sécurité», mais ils n'ont pas interrogé le responsable de la sécurité des vols, le commandant Ronald Stewart. En outre, le système de compte rendu d'incident d'Air Ontario n'a pas été examiné, même si le manuel des vérifications réglementaires stipule, à titre de ligne directrice, que l'inspecteur chargé du programme de la sécurité aérienne doit examiner les comptes rendus d'accident et d'incident des douze mois précédents.
- M. Murray a reconnu qu'une enquête approfondie du service de la sécurité aérienne aurait permis à l'équipe de vérification de constater le niveau réel de sécurité à la compagnie.

10 Documents de bord

- En ce qui a trait aux documents de bord, il s'agit d'examiner la validité des carnets de bords, des fiches de masse et de centrage, des certificats de navigabilité et des certificats d'immatriculation. Le rapport de vérification ne fait aucune mention des documents de bord.

11 Liste des équipements indispensables au vol

- La situation relative à la liste des équipements indispensables au vol du F-28 n'a pas été examinée (voir chapitre 16).
- M. Murray a reconnu qu'une inspection en vol des opérations du F-28 d'Air Ontario aurait vraisemblablement révélé l'absence d'une liste approuvée des équipements indispensables au vol, ainsi que la pratique de reporter des anomalies en matière de navigabilité suivant un document non approuvé.

12 Inspection en vol

- Le F-28 n'a fait l'objet d'aucune inspection en vol.

Ainsi, nonobstant les intentions indiquées dans le plan de vérification, celle-ci n'a pas été faite pour le F-28 d'Air Ontario. En outre, d'autres secteurs clés de la vérification des opérations aériennes d'Air Ontario, notamment la régulation et la surveillance des vols et le programme de sécurité aérienne n'ont pas été vérifiés de façon satisfaisante, car certaines importantes anomalies concernant les opérations n'ont pas été décelées.

Vérification des opérations d'Air Ontario dans le nord

M. Gordon Hill, inspecteur des transporteurs aériens et membre de l'équipe de vérification, a inspecté les opérations des petits avions d'Air Ontario dans les bases auxiliaires de Thunder Bay, Timmins et Pickle Lake. (Il a vérifié les opérations des appareils DC-3 et Beech 99 aux bases de Thunder Bay et de Pickle Lake ainsi que celles des appareils Beech 200 et Cessna Citation à la base de Timmins.) La diminution des actifs d'Air Ontario dans le nord a causé des remous considérables au sein du personnel de ces bases. Le moral du personnel en a été durement touché. Le commandant Ronald Stewart, responsable de la sécurité aérienne d'Air Ontario décrit d'ailleurs la situation dans une note de service intitulés «Anomalies à l'égard de la sécurité – Opérations dans le nord», note qu'il a adressée à M. William Deluce, président de la compagnie le 16 novembre 1988 (Pièce 745). La preuve n'indique pas clairement si M. Hill était au courant du contexte de la situation et de l'étendue des

tensions qui existaient à Air Ontario durant cette période de transition, alors qu'il procédait à l'inspection des bases dans le nord. Quoi qu'il en soit, il a constaté un certain nombre de problèmes, notamment à la base de Thunder Bay, et les a signalés dans un rapport adressé à M. Murray :

Thunder Bay est une plaque tournante très active pour les vols réguliers. De nombreux problèmes y ont été décelés. Cette base ne compte aucun pilote principal ni de gestionnaire en poste. Tout semble bien fonctionner pour les vols réguliers grâce à l'initiative du personnel de bureau et des pilotes. De nombreux pilotes ont déclaré qu'ils ne savaient pas à qui s'adresser à la base pour traiter de situations comme les cas de maladie ou d'heures de travail réglementées. Les pilotes décident entre eux de ce qu'il faut faire dans ces cas. Personne ne s'occupe de revoir les documents des pilotes ni de vérifier si les détails sont complets et précis comme le stipule la section 5 du manuel d'exploitation de la compagnie. Ces documents de vol ne sont pas conservés à la base comme le prescrit le manuel susmentionné. Les dossiers d'heures de vol des pilotes ne sont pas non plus conservés à la base ni contrôlés par un pilote principal comme le prescrit le manuel d'exploitation de la compagnie. La base ne dispose pas des documents réglementaires à jour, alors que ces documents devraient être conservés par le pilote principal ici même.

Programmes de formation

Il n'y a personne à la base de Thunder Bay pour coordonner la formation périodique des pilotes...J'ai examiné les dossiers de formation de huit pilotes de Beech 99 et j'ai constaté qu'aucun des dossiers ne mentionnait de formation périodique.

Pilote inspecteur agréé

Le commandant R. Hall est le principal pilote inspecteur agréé sur Beech 99. Il a effectué de nombreuses vérifications de compétence pilote en vol et a renouvelé les qualifications des pilotes même si ces derniers n'avaient pas terminé leur formation périodique nécessaire. Les dossiers de M. Hall et du commandant S. Burton, l'autre pilote inspecteur agréé sur B99, ne mentionnaient pas de vol de contrôle. En outre, M. Hall n'a pu me présenter de rapport médical lorsque je lui ai demandé de me fournir les documents justificatifs de sa licence pour fin d'examen.

(Pièce 1043)

Malgré les préoccupations importantes soulevées par M. Hill dans son rapport, M. Dyck, le responsable de la vérification d'Air Ontario, a témoigné qu'il n'avait jamais vu ce rapport avant de se présenter devant la Commission. M. Dyck a reconnu que le rapport décrivait une façon de faire qui lui aurait causé beaucoup de souci en sa qualité de gestionnaire de la vérification, et qui aurait pu justifier la mise en place de mesures en vue d'une inspection ou d'un suivi complémentaires. Bien

qu'il ait été incapable d'expliquer pourquoi cette façon de faire n'avait pas été portée à son attention pendant le déroulement de la vérification, M. Dyck a admis que s'il s'était trouvé à London plutôt qu'à Ottawa pendant la vérification, il aurait sans doute été plus susceptible d'être mis au courant des préoccupations de M. Hill.

Je suis aussi préoccupé par la réaction de M. Murray à l'égard du rapport de M. Hill. Dans les notes qu'il a préparées en vue du compte rendu de vérification qu'il devait présenter à la direction de la compagnie, M. Murray déclare que «les opérations sont généralement menées de façon jugée sécuritaire et, en général, conformément aux normes de l'industrie» (Pièce 1044). Lorsqu'il a été interrogé sur ce point, M. Murray a admis qu'il n'avait pas traité de la question comme il aurait dû :

Q. ... Bon. Compte tenu de toutes les plaintes formulées par votre inspecteur et compte tenu de l'importance des activités à Thunder Bay, ne vous sentiez-vous pas préoccupé par la situation à cette base après avoir lu le rapport?

Ne vous sentiez-vous pas préoccupé du fait qu'il y avait un grave problème de sécurité là-bas? Que ... les dossiers n'étaient pas contrôlés, que les pilotes n'étaient pas protégés?

R. Oui, je suppose que cela va de soi, oui.

Q. Bien. Alors, pourquoi avez-vous déclaré dans vos notes de compte rendu de vérification (Pièce 1044) que les opérations étaient généralement menées de façon jugée sécuritaire et, en général, conformément aux normes de l'industrie?

R. Je suppose qu'il s'agissait là d'une erreur de ma part. C'est tout ce que je peux dire.

(Transcription, vol. 134, p. 126)

Le rapport de M. Hill contenait des constatations très importantes qui ont été prises à la légère par un chef d'équipe inexpérimenté. Le témoignage de M. Donald Sinclair, qui travaille à Transports Canada depuis 1956 et qui a passé les 13 dernières années au poste de directeur des Opérations des transporteurs aériens de la Région de l'Ontario, vient renforcer ce point de vue. J'attache une grande importance à son opinion concernant la question :

Q. Maintenant, les notes de l'inspecteur Hill à ce moment brosent-elles un tableau des opérations à Thunder Bay susceptibles de grandement vous préoccuper?

R. Oui.

Q. Et croyez-vous que le problème soulevé dans ces notes aurait dû figurer dans le rapport de vérification?

R. Absolument. Ma propre réaction lorsque j'ai lu ces notes la première fois a été, vous savez, qu'on aurait jamais dû laisser la

vérification pour préparer le rapport sans avertir sur le champ la compagnie de ce problème afin de voir quelles mesures pourraient être prises pour mettre fin à cette partie du service.

...

Le problème était si urgent que je n'aurais moi-même osé retourner là, ni même commencer à rédiger mon rapport en sachant ce qui s'y passait.

(Transcription, vol. 142, p. 120-121)

Retard dans la préparation du rapport de vérification

L'équipe de vérification des opérations a terminé ses activités sur place et a présenté son compte rendu de fin de vérification à la direction d'Air Ontario le 4 novembre 1988 ou autour de cette date. La pratique veut que l'équipe de vérification utilise ces comptes rendus pour présenter oralement les résultats de leurs travaux à la compagnie qui en a fait l'objet. Le Manuel des vérifications prévoit qu'à la fin du compte rendu, l'équipe de vérification doit aviser la compagnie visée qu'elle lui fournira un rapport de vérification provisoire dans les dix jours (Manuel de procédures de vérification, p. 69, Pièce 1033). M. Dyck avait rappelé cette date limite aux membres de l'équipe de vérification avant le début des travaux. En outre, le plan de vérification souligne qu'un rapport provisoire doit être préparé par le gestionnaire de la vérification et envoyé à Air Ontario Inc. dans les 10 jours ouvrables suivant la fin des travaux de vérification. Au moment du compte rendu de fin de vérification, toutefois, M. Dyck a avisé un représentant d'Air Ontario que ce rapport provisoire lui parviendrait dans les deux à trois semaines (Transcription, vol. 136, p. 54).

Malgré les bonnes intentions de M. Dyck et des directives de Transports Canada, ce n'est que le 3 avril 1989 que la partie du rapport de vérification concernant les opérations fut envoyée à Air Ontario – c'est-à-dire cinq mois plutôt que 10 jours après la fin de la vérification. Voilà bien un signe évident d'inefficacité. En effet, les parties du rapport portant sur la navigabilité, les marchandises dangereuses, la sécurité des passagers et l'introduction avaient été présentées à la compagnie dans les délais prévus après la vérification de février 1988. Ces parties comptaient pour 167 des 182 pages du rapport. Par ailleurs, la partie portant sur les opérations comptaient pour à peine 15 pages.

La compilation de la partie du rapport de vérification portant sur les opérations fut le résultat d'un effort conjoint du gestionnaire de la vérification et du chef d'équipe des opérations. Comme M. Dyck était un expert de la maintenance et non des opérations, il a davantage joué un rôle administratif ou de correcteur, alors que M. Murray devait compiler les données du rapport sous forme de fiches d'analyse. M. Dyck a décrit son rôle de la façon suivante :

- R. Pour assurer que la présentation du rapport était conforme aux normes que nous avons établies dans la partie initiale du rapport (partie portant sur la navigabilité), et que la facilité de lecture, de compréhension et la présentation étaient conformes à la procédure que nous avons établie et celle que nous avons déjà établie dans le rapport final. Pour s'assurer aussi que toutes les données étaient présentes.

Lorsque je dis étaient présentes, c'est que nous pouvions prendre connaissance des différents résultats, les vérifier, les comprendre et les corriger en cas d'erreurs et d'omissions.

(Transcription, vol. 136, p. 56)

Le temps indu consacré à la préparation du rapport peut être attribuable aux trois principales causes suivantes : MM. Dyck et Murray n'ont pas collaboré ensemble de façon efficace; ils ont été occupés à d'autres tâches; il n'ont pas reçu l'appui suffisant du groupe des transporteurs aériens à l'administration centrale.

Messieurs Dyck et Murray ont déclaré que durant la période du mois de novembre 1988 au mois d'avril 1989, leurs responsabilités extérieures aux travaux de vérification les avaient amenés à l'extérieur d'Ottawa (leur principal lieu de travail était Ottawa) à maintes occasions et qu'ils avaient été aussi occupés à remplir leurs fonctions courantes. Je ne doute aucunement que cela fut le cas et qu'ils ont été, par la force des choses, dans l'obligation de modifier le degré de priorité de la vérification par rapport à d'autres questions urgentes. Néanmoins, j'ai entendu un très grand nombre de témoignages à l'effet que les relations de travail entre le gestionnaire de la vérification et le chef d'équipe étaient trop bureaucratiques, à tel point que le rapport a été sérieusement retardé.

M. Dyck a déclaré qu'il avait retourné les ébauches de rapport à M. Murray un certain nombre de fois, car le rapport n'était pas présenté sous une forme acceptable. Cependant, plutôt que de se rencontrer directement pour convenir de la présentation du rapport (les bureaux se trouvaient dans le même immeuble), ils ont communiqué mutuellement leurs commentaires par écrit à l'aide de notes auto-collantes, ce qui, plutôt que de régler le problème, a causé une plus grande confusion. Le retard fut aggravé par un manque sérieux d'appui du service de dactylographie aux bureaux de messieurs Dyck et Murray. (M. Dyck a déclaré qu'à son bureau, il n'y avait qu'une seule copiste pour desservir 20 inspecteurs.) M. Murray a admis que tout le travail aurait pu être accompli suite à un coup de téléphone d'environ une minute (Transcription, vol. 133, p. 211). Dans un même ordre d'idée, M. Dyck a admis que les 15 fiches d'analyse concernant les opérations auraient pu être remplies dans un délai d'une à deux heures.

Lorsqu'on a constaté que M. Murray éprouvait des difficultés à terminer le rapport selon la présentation qu'exigeait M. Dyck, ce dernier

ou M. Umbach, superviseur de M. Murray, aurait dû rapidement prendre des mesures pour maintenir l'intégrité du rapport en s'assurant qu'il soit terminé en temps voulu. En qualité de gestionnaire de la vérification, M. Dyck avait autorité sur M. Murray et avait la responsabilité ultime de colliger le rapport de vérification. Toutefois, pour être juste envers M. Dyck, ce dernier était aux prises avec un problème des plus complexes. L'administration centrale avait nommé un chef d'équipe qui, en raison de son inexpérience et de son inaptitude, devait faire appel à de l'aide pour rédiger le rapport. M. Umbach a déclaré que même s'il était étonné qu'une personne sans expérience en matière de vérification avait été désignée au poste de gestionnaire de la vérification, il était tout aussi étonné d'apprendre que M. Murray avait besoin d'aide pour rédiger le rapport (Transcription, vol. 139, p. 145). Simultanément, la contribution de M. Dyck, un professionnel de la navigabilité, dans la préparation du rapport sur les opérations ne se limitait forcément qu'à des questions de style et de présentation plutôt qu'à des questions de fond. Dans cet ordre d'idée, comme il s'agissait d'une vérification des opérations commandée par le groupe des transporteurs aériens de l'administration centrale, celui-ci doit aussi partager la responsabilité de ne pas avoir appuyé de façon acceptable l'équipe de vérification. La frustration de M. Dyck était telle qu'en deux occasions il a envoyé l'ébauche du rapport à M. Umbach pour qu'il l'aide à le rédiger sous sa forme finale.

J'ai examiné le témoignage de M. Umbach ainsi que la note de service de M. Roger Beebe, sympathique à la position de M. Dyck, indiquant que le groupe des opérations était chroniquement lent à terminer des rapports de vérification. Selon M. Umbach, même s'il n'est pas plus facile pour le groupe de la navigabilité que pour le groupe des opérations d'effectuer leurs travaux de vérification, d'après son expérience personnelle, le groupe des opérations prend souvent plus de temps à accomplir ses tâches. M. Umbach impute la plus grande part du blâme à la haute direction qui se traîne les pieds.

R. D'après mon expérience en vérification des opérations, une vérification nationale, le rapport est remis à nos superviseurs pour fin d'examen et, pour toutes sortes de raisons, n'est envoyé parfois que plusieurs mois plus tard.

...

Q. Pouvez-vous nous donner quelques exemples de ce type d'examen?

R. Le rapport de la compagnie Lignes aériennes Canadien a été remis à nos superviseurs pour fin d'examen et je crois que ce n'est que six ou sept mois plus tard qu'il a été publié.

(Transcription, vol. 138, p. 105-106)

Encore une fois, dans d'autres secteurs à problèmes de la présente vérification, la responsabilité doit être partagée. Dans le cas de M. Dyck, même frustré comme il était à l'égard du groupe des opérations, il aurait dû prendre l'initiative de s'assurer de terminer le rapport. De la même façon, si M. Murray était incapable de rédiger le rapport dans la forme prescrite, il lui incombait, en qualité de professionnel, de demander l'aide de son superviseur. En effet, dans la mesure où le problème émanait d'un conflit de personnalité entre M. Murray et M. Dyck ou d'un conflit entre le groupe de la navigabilité et celui des opérations, je m'attendrais d'eux qu'ils reconnaissent que leur principale priorité en tant que professionnels est de s'occuper des affaires en matière de sécurité aérienne.

Le temps écoulé entre le moment de la vérification des opérations d'Air Ontario en novembre 1988 et la diffusion du rapport en avril 1989 a été tragiquement marqué par l'écrasement du F-28. Le fait qu'il se soit écoulé quatre mois pour la préparation du rapport et que ce dernier n'était pas terminé au moment de l'accident a évidemment causé de l'embarras à Transports Canada. Messieurs Dyck et Murray ont tous deux admis que l'accident avait entraîné le parachèvement à la hâte du rapport incomplet de vérification d'Air Ontario.

Néanmoins, M. Dyck a minimisé l'importance de la diffusion rapide du rapport :

- Q. Quelle est l'importance d'envoyer le rapport de vérification à la compagnie le plus tôt possible?
- R. Cela n'est pas vraiment important, sinon que nous tentons de ... respecter le processus administratif qui veut que cela se fasse rapidement.

Du point de vue de la sécurité, ce qui est important est traité autrement. Nous n'attendons pas forcément la diffusion du rapport pour aborder et discuter d'une question touchant la sécurité.

Je pense que c'est là la meilleure façon de décrire la situation.
(Transcription, vol. 136, p. 57)

Mon opinion, cependant, est que la valeur de la vérification a été gravement compromise en raison de la diffusion tardive du rapport. Ce qui m'a convaincu de cela, c'est le témoignage de nombreuses personnes à Transports Canada qui, contrairement à M. Dyck, croient que le rapport doit être diffusé immédiatement après la vérification. À ce sujet, M. Umbach a déclaré ce qui suit :

- R. Parce que l'impact des conclusions du rapport se doit d'être immédiat. Si la diffusion du rapport tarde trop, ce dernier perd de son impact. Le transporteur est alors occupé à autres choses, tout comme nous d'ailleurs.

Je crois que pour qu'une vérification soit efficace, le rapport doit être publié immédiatement. On peut ainsi effectuer les correctifs nécessaires.

(Transcription, vol. 138, p. 107)

M. Brayman a parlé des effets négatifs du rapport en retard du point de vue de la Région de l'Ontario qui avait demandé la vérification d'Air Ontario en 1987 afin d'avoir une vue d'ensemble de la compagnie après la fusion. Il a même exprimé l'opinion que le rapport était pratiquement inutile au moment de sa publication, parce qu'on avait mis trop de temps à le préparer.

R. Ils (les rapports de vérification) doivent être précis et être publiés rapidement. Nous en avons besoin à un moment précis.

Tout le problème concernant ce rapport, c'est qu'il contenait trop peu de données et qu'il a été diffusé trop tard. Nous avons besoin d'une ... vue d'ensemble de la compagnie au début de 1988 et non pas au printemps de 1989.

...

Plus loin dans son témoignage il a ajouté :

R. ... De façon générale, toutefois, les événements ont eu préséance sur les renseignements que contenait le rapport.

Évidemment, vous devez comprendre que nous attendions cette vérification depuis très très longtemps. Et nous – dans le cadre normal de nos opérations, les vérifications servaient précisément à résoudre des problèmes sectoriels, à apporter les correctifs.

C'est pourquoi la vérification était un outil précieux si le rapport qui en découlait était publié en temps voulu. Le fait que le rapport ait été publié avant ou après l'écrasement n'est pas vraiment pertinent, selon moi.

Je crois que ce qui est pertinent est le temps qu'on a pris entre le moment où la vérification a été demandée et le moment où le rapport a effectivement été diffusé dans la région. Et comme cette période a été si longue, la vérification a pratiquement perdu toute sa valeur.

(Transcription, vol. 132, p. 97)

Anomalies dans le rapport

La Région de l'Ontario s'est aussi montrée insatisfaite quant aux aspects essentiels découlant du rapport. Après un examen détaillé, M. Brayman a conclu qu'il ne s'agissait pas vraiment d'un rapport bien préparé... et qu'il n'avait pas une très grande valeur. (Transcription, vol. 132, p. 6, 174) Exprimant l'opinion de la Région de l'Ontario, il a précisé certaines

anomalies du rapport, y compris le manque de données concernant les opérations d'Air Ontario dans le nord. :

R. ... tout au long de la tenue de la vérification, la compagnie était sous surveillance continue. Nous disposions d'inspecteurs, de moi-même et de mon personnel d'inspection, ainsi que d'inspecteurs de petits avions. Nous étions continuellement en contact avec la compagnie, et je savais que certains secteurs devaient faire l'objet d'une assez bonne surveillance.

Et lorsque le rapport nous est parvenu, nous avons constaté que ses conclusions ne semblaient pas correspondre à ce que nous avions vu jusque là. Dans certains cas, cependant, elles correspondaient. Il y avait enchevauchement.

Q. En quoi ne correspondaient-elles pas? À quoi vous attendiez-vous de la vérification?

R. Bien, je m'attendais à en savoir beaucoup plus au sujet des problèmes vécus dans le nord, au sujet du transfert de contrôle dans le nord.

Q. De la perte graduelle de l'expertise dans le nord, en fin de compte?

R. Oui.

...

Je m'attendais à en savoir davantage.

Nous étions très préoccupés au sujet de Pickle Lake, une base où nous avons dû faire face à un grand nombre de problèmes. Elle se trouvait dans la Région centrale, mais néanmoins, elle faisait encore partie intégrante de la compagnie.

Et lorsque j'ai lu le rapport, j'ai constaté qu'on parlait très peu de certaines des activités qui s'y déroulaient.

(Transcription, vol. 132, p. 174-175)

Ainsi, dans la mesure où la vérification d'Air Ontario avait été demandée afin de procéder à un examen indépendant de la compagnie en une période critique de son évolution, il semble clair qu'elle n'a pas rempli son mandat. Non seulement la vérification n'a pas permis d'étudier adéquatement le programme F-28, le contrôle des opérations (SOC) et les parties concernant la sécurité aérienne, mais il n'y a aussi que peu de preuves indiquant que l'équipe de vérification a consacré une attention particulière aux circonstances spéciales entourant Air Ontario, par exemple la fusion, la diminution des actifs dans le nord et la rotation continue du personnel occupant les principaux postes de gestion des opérations.

En outre, comme la Région de l'Ontario s'attendait à ce que le programme F-28 fasse l'objet de la vérification, l'absence d'anomalies concernant le F-28 relevées dans le rapport de vérification pourrait naturellement laisser croire qu'Air Ontario avait un programme F-28 convenable. Messieurs Donald Sinclair et William Slaughter ont convenu

que cette hypothèse pourrait constituer «une conclusion dangereusement insidieuse» (Transcription, vol. 142, p. 113; vol. 146, p. 128). Si la Région de l'Ontario avait pris ses décisions concernant le programme F-28 d'Air Ontario en fonction des résultats du rapport de vérification, elle aurait pu conclure que seule une légère surveillance était nécessaire. Compte tenu de ce qu'on sait à propos du fonctionnement du programme F-28 d'Air Ontario, la conclusion à tirer aurait été erronée et fondée évidemment sur de mauvais renseignements.

Le Manuel des vérifications réglementaires à la disposition du personnel de vérification prévoit spécifiquement un examen avant vérification des points suivants qui peuvent être des indicateurs d'instabilité au sein de la compagnie faisant l'objet de la vérification :

- la plus récente vérification dont a fait l'objet la compagnie
- le degré d'importance du roulement du personnel de gestion
- le degré d'importance du roulement du personnel navigant
- les changements dans la portée, la taille et la complexité des opérations, le type d'appareils exploités, le type de service ou la région desservie depuis la dernière vérification.

(Selon la Pièce 1034, p. 4-7)

L'étude de la partie concernant la vue d'ensemble de la compagnie contenue dans le rapport de vérification nationale d'Air Ontario révèle une inexactitude qui donne une fausse impression de stabilité au niveau de la haute direction. La liste suivante et le texte d'accompagnement figurent sous la rubrique «Haute direction» :

M. W. Deluce	–	Président
M. T. Syme	–	Vice-président aux opérations
M. R. Nyman	–	Directeur des opérations aériennes
M. K Bittle	–	Vice-président à la maintenance et à l'ingénierie
M. R. Mauracher	–	Directeur de la maintenance
M. W. Wolfe	–	Chef pilote
M. D. Christian	–	Inspecteur en chef

M. Deluce, le président, est passé d'Austin Airways à Air Ontario Inc. Le reste du personnel de haute direction vient d'Air Ontario Ltd et chacune de ces personnes a une expérience de plus de cinq ans à son poste respectif.

(Pièce 1042, p. 2)

Ces renseignements sont erronés. Messieurs Nyman et Bittle viennent d'Austin Airways et non pas d'Air Ontario Ltd.; le chef pilote Walter Wolfe a travaillé à Air Ontario pendant 15 mois – non pas «plus de cinq ans»; ce n'est qu'en 1986 que M. Syme a occupé son premier poste aux

opérations et il a été nommé vice-président aux opérations en juin 1987 et, par conséquent, au moment de la vérification, il n'occupait ce poste que depuis moins de deux ans. M. Nyman n'est devenu directeur des opérations aériennes qu'en avril 1988. Cette imprécision dans la partie concernant la vue d'ensemble de la compagnie n'est donc pas conforme à l'importance qu'on lui accorde dans le Manuel des vérifications réglementaires et donne donc une fausse image de la stabilité de la gestion au sein d'Air Ontario. En ce sens, elle reflète une image moins que flatteuse de ses auteurs.

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

Au chapitre 26, j'ai traité de l'acquisition d'Air Ontario par Air Canada, ainsi que des relations de compagnie mère et de compagnie affiliée qui en découlaient. Bien qu'Air Canada soit représentée au sein du conseil d'administration d'Air Ontario, les opérations d'Air Ontario sont restées essentiellement autonomes par rapport à celles d'Air Canada.

Le commandant Charles Simpson, vice-président aux opérations d'Air Canada, a déclaré qu'en 1987, Air Canada avait prévu mener un examen des opérations de ses compagnies affiliées. Au fur et à mesure des circonstances, cependant, Air Canada a décidé de reporter l'examen des opérations d'Air Ontario à l'été de 1989 – après l'accident de Dryden. Le commandant Simpson a déclaré que la vérification menée par Transports Canada avait été l'une des raisons ayant incité Air Canada à reporter l'examen des opérations d'Air Ontario à l'automne de 1988. L'autre raison principale de ce report était qu'Air Canada n'avait pas le personnel suffisant à affecter au projet :

- R. Et la raison précise pourquoi nous avons mis si longtemps est que nous avions – nous n'avions pas de problèmes, mais nous nous trouvions en pleine période de fortes réductions de personnel à ce moment là, et je n'avais pas à ma disposition le personnel nécessaire à affecter au projet.

À l'automne 1988, ... Transports Canada effectuait une vérification d'Air Ontario et j'avais suggéré à tout notre personnel de ne pas intervenir avant que la vérification ne soit terminée.

- Q. Vous voulez dire celle de Transports Canada?

- R. La vérification menée par Transports Canada qui, incidemment, était très honnête, donnait d'assez bonnes notes à la compagnie. Ainsi, bien entendu, ... au début de l'hiver, l'accident est survenu et le personnel d'Air Ontario a donc été très occupé et,

par conséquent, notre vérification n'a pas eu lieu avant l'été 1989.

...

La sagesse d'après coup est un grand privilège. Évidemment, si nous avions cru qu'il y avait un problème en ce qui concerne les opérations, nous aurions pris les mesures nécessaires. Pour certaines des raisons que je viens de mentionner, nous n'avons pas fait faire l'examen des opérations aussi tôt que nous aurions voulu.

Nous avons ensuite pris connaissance du rapport de la vérification effectuée par Transports Canada et qui était assez bon.

(Transcription, vol. 118, p. 166-67, 170-71)

Le commandant Simpson a déclaré à propos de la vérification d'Air Ontario effectuée par Transports Canada en octobre 1988 qu'il s'agissait d'une évaluation honnête, ce qui n'est pas conforme avec les preuves déposées à la Commission. Il convient de noter, cependant, que le commandant Simpson a déclaré qu'il n'avait pas pris connaissance en détail du rapport de vérification.

Ce n'est qu'à l'automne 1989 qu'Air Canada a mené une inspection indépendante des opérations d'Air Ontario, c'est-à-dire six mois après l'accident de Dryden et près de trois ans après avoir acquis 75 p. 100 des actions de la compagnie.

Le public compte sur Transports Canada pour assurer la sécurité dans l'aviation civile au Canada. Par conséquent, il y a un danger réel à ce qu'un régulateur laisse passer des travaux non conformes aux normes, comme ce fut effectivement le cas ici. Le fait qu'Air Canada se soit fiée au rapport de vérification erroné préparé par Transports Canada en octobre 1988 montre bien le danger existant et met en évidence les avantages pour un gros transporteur d'effectuer sa propre surveillance et de mener sa propre vérification des opérations de ses filiales régionales. Si Air Canada n'avait pas compté seulement sur le rapport de vérification présenté par Transports Canada qui indiquait que les opérations d'Air Ontario fonctionnaient bien, elle aurait pu effectuer une vérification indépendante de la compagnie et déceler les nombreux problèmes concernant les opérations d'Air Ontario, problèmes qui ont pu avoir des répercussions sur le F-28.

Le processus de vérification est un mécanisme de prévention conçu et utilisé pour déceler et corriger des anomalies en matière de sécurité aérienne. À cet égard, il constitue un élément important de la méthode d'approche de la sécurité aérienne.

Même si, comme l'a déclaré le commandant Simpson, la sagesse d'après coup est un grand privilège, on peut aussi dire que la prévoyance est une grande vertu.

Constatations

- Transports Canada a essayé de mener à bien le programme national de vérification sans qu'un nombre suffisant de personnes correctement entraînées ou entièrement compétentes aient été assignées spécialement à cette tâche.
- La direction de Transports Canada a été incapable de diriger et de superviser correctement sa vérification de 1988 d'Air Ontario.
- La vérification d'Air Ontario effectuée par Transports Canada a été mal organisée, incomplète et inefficace.
- Le processus de dotation en personnel affecté à la vérification d'Air Ontario n'a été ni systématique ni efficace :
 - Le gestionnaire de la vérification n'a pas participé à la sélection des chefs d'équipe des opérations, ce qui s'est traduit par de mauvaises relations de travail.
 - La politique et les manuels de procédures de vérification de Transports Canada en usage au moment de la vérification d'Air Ontario en 1988 ne donnaient aucun renseignement quant à la formation ou à l'expérience exigée des chefs d'équipe.
 - Le chef d'équipe des opérations affecté à la vérification de 1988 en était à sa première vérification, et il n'avait jamais occupé les fonctions de chef d'équipe. Il n'était pas assez qualifié et n'aurait pas dû être nommé chef d'équipe des opérations.
 - La politique et les manuels de procédures de vérification de Transports Canada en usage au moment de la vérification d'Air Ontario en 1988 n'offraient aucun système garantissant un détachement en bonne et due forme d'inspecteurs appelés à travailler dans les équipes de vérification.
- La partie de la vérification d'Air Ontario portant sur les opérations et prévue en février 1988 n'aurait pas dû être reportée.
- Transports Canada aurait dû prendre des mesures appropriées pour s'assurer de l'approbation et de l'utilisation du manuel d'exploitation d'Air Ontario avant la vérification.
- Une fois l'équipe de vérification réunie à London en février 1988 pour commencer la vérification, tous les efforts auraient dû être faits pour que la vérification se déroule tel que prévu, même en l'absence d'un manuel d'exploitation homologué.

- Bien que prévue par Transports Canada dans son plan de vérification des opérations d'octobre et novembre 1988, la vérification de l'exploitation des nouveaux F-28 d'Air Ontario n'a pas eu lieu. Il s'agit, selon moi, d'une grave omission. S'il y avait eu vérification des F-28, il est raisonnable de penser qu'un certain nombre de lacunes relatives à l'exploitation des F-28 d'Air Ontario auraient été découvertes avant l'accident de Dryden.
- D'autres points essentiels de la vérification, notamment ceux touchant la régulation et la surveillance des vols ainsi que le programme de sécurité des vols, ont été abordés de façon tellement superficielle que de graves lacunes d'exploitation sont passées inaperçues.
- Bien que la politique de Transports Canada prévoie la publication des rapports de vérification dans les 10 jours ouvrables suivant la fin de la vérification, Air Ontario n'a reçu la partie du rapport de vérification portant sur les opérations que cinq mois environ après la fin de la vérification, donc après l'accident de Dryden. Ce fait remet en cause la crédibilité et l'utilité de la vérification.

RECOMMANDATIONS

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.