

TRIBUNAL DE L'AVIATION CIVILE

ENTRE :

Norcanair, requérant(e)

- et -

Ministre des Transports, intimé(e)

LÉGISLATION:

chapitre 573.101 du Manuel de navigabilité

L'article 700 du Règlement de l'Air

Loi sur l'aéronautique, L.R.C. 1985, ch. A-2, mod., par. 7.1(1)

paragraphe 12(1) de l'ONA série VII no 2

paragraphe 7.1(1) de la Loi sur l'aéronautique

Inobservation des conditions de délivrance, Suspension du certificat d'exploitation

Décision à la suite d'une révision
Robert J. Rushford, Q.C.

Décision : le 20 juillet 1992

TRADUCTION

JE CONFIRME LA DÉCISION DU MINISTRE À CET ÉGARD.

L'audience en révision relative à l'affaire en rubrique a été tenue devant un conseiller désigné du Tribunal au Delta Bessborough Hotel, Kelsey Room, 601 Spadina Crescent East, dans la ville de Saskatoon (Saskatchewan), les lundi 6 juillet, mardi 7 juillet et vendredi 10 juillet 1992.

HISTORIQUE

La présente révision porte sur des Avis de suspension datés du 26 mai 1992 et du 27 mai 1992.

L'Avis de suspension daté du 26 mai 1992 se lit comme suit :

(traduction)

« En vertu du paragraphe 7.1(1) de la *Loi sur l'aéronautique*, le ministre des Transports a décidé de suspendre votre certificat d'exploitation mentionné en rubrique pour les motifs suivants : vous ne répondez pas aux conditions de délivrance du document puisque la North Canada Air Ltd., certificat d'appellation Norcanair, n'est plus équipée adéquatement pour assurer une exploitation sûre et n'est plus en mesure d'assurer une telle exploitation, conformément au Règlement de l'Air et aux Ordonnances sur la navigation aérienne (soulignement ajouté). »

L'Avis de suspension daté du 27 mai 1992 se lit comme suit :

(traduction)

« En vertu du paragraphe 7.1(1) de la *Loi sur l'aéronautique*, le ministre des Transports a décidé de suspendre votre organisme de maintenance agréé mentionné en rubrique pour les motifs suivants : la North Canada Air Ltd. (Norcanair) ne répond pas aux conditions de délivrance du certificat d'organisme de maintenance agréé n° 115-90 puisqu'il ne satisfait plus aux exigences de l'organisme de maintenance. »

Les deux Avis de suspension ont été délivrés en vertu du paragraphe 7.1(1) de la *Loi sur l'aéronautique* qui se lit comme suit :

« 7.1(1) Lorsque le ministre décide ... soit de suspendre ou d'annuler un document parce que le titulaire du document ... ne répond plus aux conditions de délivrance ou de maintien en état de validité du document, soit encore de suspendre ou d'annuler un document du titulaire ou de la personne morale dont celui-ci est un dirigeant -- au sens du règlement pris en application du paragraphe 6.71(2) --, s'il estime que l'intérêt public, et notamment les antécédents aériens du titulaire ou de tel de ses dirigeants, le requiert, il expédie un avis de la mesure par signification à personne ou par courrier recommandé ou certifié à la dernière adresse connue du titulaire ou du propriétaire, exploitant ou utilisateur en cause.

(2) L'avis est établi en la forme que peut fixer le gouverneur en conseil par règlement. Y sont en outre indiqués:

a) ... soit la nature de l'inaptitude, soit encore les conditions -- de délivrance ou maintien en état de validité -- auxquelles, selon le ministre, le titulaire ou l'aéronef, l'aéroport ou autre installation ne répond plus; ... »

Le 28 mai 1992, Transports Canada a délivré un autre Avis de suspension renfermant la note suivante :

(traduction)

« * Nota : la présente suspension remplace la suspension imposée le 20 mai 1992. »

Cet Avis de suspension se lit comme suit :

(traduction)

« En vertu du paragraphe 7.1(1) de la *Loi sur l'aéronautique*, le ministre des Transports a décidé de suspendre le certificat de navigabilité à l'égard de l'aéronef susmentionné, parce que l'aéronef ne répond pas aux conditions de délivrance du document, puisque la North Canada Air Ltd. (Norcanair) ne répond plus aux conditions de délivrance du certificat de navigabilité, étant donné que l'aéronef n'est pas entretenu et remis en service conformément aux dispositions du Manuel de contrôle de maintenance de la compagnie, du Règlement de l'Air et des Ordonnances sur la navigation aérienne. »

Cet Avis de suspension est accompagné de deux annexes dans lesquelles figurent les motifs de la suspension et les conditions de remise en vigueur.

Le troisième Avis de suspension, daté du 28 mai 1992, remplace un Avis de suspension délivré le 20 mai 1992, visant le certificat de navigabilité d'un Convair 640 de la Norcanair.

Les Avis de suspension ont eu pour résultat la fermeture des portes de la Norcanair depuis le 26 mai 1992.

Les trois Avis de suspension ont trait à trois différentes autorisations dont la Norcanair était titulaire :

1. Un certificat d'exploitation;
2. Un certificat d'organisme de maintenance agréé;
3. Un certificat de navigabilité concernant un Convair 640.

Une conférence préparatoire à l'audience a été tenue le 24 juin 1992, à la demande du Tribunal. Cette conférence avait pour objet de déterminer les particularités relatives aux deux premiers Avis de suspension.

Au sujet de la suspension du certificat d'exploitation de la Norcanair, Transports Canada a fait savoir que la Norcanair n'était plus équipée adéquatement pour assurer une exploitation sûre et n'était plus en mesure d'assurer une telle exploitation, conformément au Règlement de l'Air et aux Ordonnances sur la navigation aérienne, puisque la compagnie ne se conformait pas aux dispositions suivantes :

1. Le paragraphe 12(1) de l'ONA série VII n° 2 se lit comme suit :

« 12. (1) Le transporteur aérien doit fournir des abris, des ateliers et des installations suffisants, ainsi que tout le matériel qui peut être nécessaire pour l'entretien approprié des avions et des autres équipements utilisés. »

2. L'article 700 du Règlement de l'Air se lit comme suit :

« Nul n'exploitera au Canada un service aérien commercial à moins d'être titulaire d'un certificat valable et restant en vigueur, délivré par le Ministre et attestant qu'il possède le matériel nécessaire et qu'il est en mesure d'assurer, en qualité de transporteur aérien, un service offrant toute garantie de sécurité. »

Relativement à la suspension du certificat d'« organisme de maintenance agréé » de la Norcanair, Transports Canada a fait savoir que la Norcanair ne répondait pas aux conditions de délivrance de son certificat d'organisme de maintenance agréé, puisque la compagnie ne se conformait pas aux dispositions suivantes (pièce M-11) :

1. Le chapitre 573.101 du Manuel de navigabilité se lit comme suit :

« La délivrance et la validité du certificat d'exploitation d'un transporteur aérien dépendent de la conformité aux exigences du présent sous-chapitre. »

Le chapitre 573.103 du Manuel de navigabilité se lit comme suit :

« (a) Nul n'est autorisé à exploiter un aéronef en vertu d'un certificat d'exploitation à moins que :

(1) l'aéronef ne soit inclus dans la spécification de maintenance délivrée au transporteur aérien par le Ministre;

(2) la maintenance de l'aéronef ne soit exécutée conformément au système de contrôle de la maintenance défini dans le manuel de contrôle de la maintenance de l'exploitant.

(b) L'approbation du manuel de contrôle de la maintenance d'un transporteur aérien est indiquée par la délivrance d'une ou de plusieurs spécifications de maintenance. »

Le chapitre 573.105 du Manuel de navigabilité se lit comme suit :

« (a) Un transporteur aérien doit veiller à la disponibilité, à chaque base de maintenance que

(1) les installations;

(2) l'outillage;

(3) les fournitures et des pièces de rechange;

(4) le personnel possédant les compétences appropriées;

(5) les publications de nature technique et réglementaire,

sont en nombre suffisant pour permettre l'entretien courant et la maintenance de ses aéronefs conformément au manuel applicable de contrôle de la maintenance. »

Le chapitre 573.217 du Manuel de navigabilité se lit comme suit :

« (a) Chaque organisme de maintenance agréé doit disposer de hangars, de quais de révision, d'ateliers, de salles et d'autres locaux en bon état de propreté et chauffés et éclairés de façon appropriée, de manière que la maintenance soit exécutée dans de bonnes conditions de propreté et à l'abri des intempéries. Dans le cas d'un organisme agréé pour la maintenance des aéronefs, les hangars doivent pouvoir contenir le plus gros aéronef indiqué dans les limites de cet organisme.

(b) Toute la maintenance assurée par l'organisme de maintenance agréé, à l'exception des travaux imprévus et de la maintenance régulière de ligne telle qu'elle est définie dans le manuel de contrôle de la maintenance, doit être exécutée dans les locaux appropriés indiqués à l'alinéa (a).

(c) Chaque organisme de maintenance agréé doit disposer des outils, des gabarits, des supports, des matériels d'inspection, des appareils de mesure et des autres matériels appropriés au type de travail à exécuter. »

2. Le Manuel de contrôle de maintenance du transporteur aérien de la Norcanair qui, à la page 3-1, se lit comme suit :

(traduction)

« La compagnie doit s'assurer que les ressources suivantes sont disponibles à chaque base d'entretien, de façon à assurer la révision et l'entretien des aéronefs, conformément aux dispositions du ou des Manuels de contrôle de maintenance applicables.

1) Installations. (Note 1)

2) Équipement.

3) Fournitures et pièces de rechange.

4) Personnel bien qualifié.

5) Publications techniques et réglementaires.

Note 1 : La compagnie doit disposer de hangars chauffés et éclairés capables de recevoir les plus gros aéronefs que peut exploiter l'organisme de maintenance agréé, de quais de révision, d'ateliers, de salles et d'autres locaux en bon état de

propreté, de manière que la maintenance soit exécutée dans de bonnes conditions de propreté et à l'abri des intempéries. »

3. Les ordonnances sur la navigation aérienne, série VII n° 2 paragraphe 12.2 (indiqué ci-dessus à la page 4).

Voici l'historique du requérant, la North Canada Air Limited (Norcanair) et de son principal actionnaire, Albert Ethier : Albert Ethier compte trente ans d'expérience dans le domaine de l'aviation. À la fin des années 1960, début des années 1970, M. Ethier exploitait des aéronefs dans l'Arctique dans le cadre de son entreprise de construction. En 1979, M. Ethier a obtenu une autorisation de groupe C et a commencé à exploiter trois ou quatre King Air. Par la suite, il a obtenu une autorisation de groupe B et a fait l'acquisition de deux Convair. Les Convair ont servi à l'affrètement jusqu'en 1982, lorsque M. Ethier s'est porté acquéreur des actions de la Norcanair. Cette compagnie exploitait deux F 27, 2 Convair et un F 28.

En 1987, les actifs de la Norcanair ont été vendus à la Time Air. Après l'expiration en 1990 de la clause de non-concurrence, la Norcanair a repris son activité.

Le certificat d'exploitation de la Norcanair est daté du 1991.01.07.

Glenn Eric Hunter a été embauché comme chef pilote le 15 septembre 1990 et a occupé ce poste jusqu'au 8 mars 1992, date de sa démission.

Après sa démission, M. Hunter a fait parvenir à Transports Canada une lettre dans laquelle il faisait part de ses préoccupations quant à l'exploitation du Convair 640 de la Norcanair et à son commandant, Jeff McIntosh.

Il n'est pas clair si c'était la lettre de M. Hunter qui avait incité Transports Canada à mener une vérification à la Norcanair, mais de toute façon Transports Canada a effectivement procédé à une telle vérification du 19 au 22 mai 1992.

À la suite de sa vérification, Transports Canada a suspendu, le 20 mai 1992, le certificat de navigabilité du Convair 640. Cette suspension a été suivie et remplacée par un Avis de suspension officiel daté du 28 mai 1992.

De plus, Transports Canada a suspendu le certificat d'exploitation de la compagnie le 26 mai 1992, et a fait de même avec le certificat d'organisme de maintenance agréé de la compagnie, le 27 mai 1992.

Au total, la vérification a révélé 38 éléments de non-conformité.

Pendant trois journées, on a présenté des témoignages sur les divers éléments de non-conformité. Étant donné les conséquences économiques résultant des suspensions, et compte tenu de la décision difficile que Transports Canada devait rendre, je me propose de faire un examen détaillé de ces éléments de preuve.

Le premier constat de non-conformité concerne le personnel de direction et le contrôle des opérations.

L'article 4.1 du Manuel d'exploitation de la Norcanair décrit les responsabilités de contrôle d'exploitation du directeur des opérations de vol (DFO), poste occupé à l'époque par John Campbell. D'après la preuve présentée par Transports Canada, John Campbell connaissait peu les données relatives aux performances des aéronefs, aux limitations d'utilisation et aux renseignements météorologiques qui sont tous nécessaires à un contrôle efficace d'exploitation (pièce M-3). Le 31 mars 1992, soit quelque six semaines avant la vérification, Transports Canada avait autorisé M. Campbell à cumuler les fonctions d'administrateur délégué et de directeur des opérations de vol. L'autorisation était valide pour une période intérimaire de six mois et avait été accordée après une entrevue que Transports Canada avait eue avec M. Campbell à Winnipeg.

La conclusion de Transports Canada, selon laquelle M. Campbell connaissait peu les données relatives aux performances des aéronefs, aux limitations d'utilisation et à la météorologie, était basée sur deux entrevues de courte durée.

La première question posée lors de l'entrevue avait trait au carburant consommé. Il était question des poids utilisables dans les calculs de performances relatifs à l'établissement des plans de vol. À la Norcanair, comme il y avait en vigueur un système d'auto-régulation des vols, c'étaient les pilotes, et non le directeur des opérations de vol, qui s'occupaient de cette partie de la préparation des plans de vol. Lors d'une entrevue ultérieure, M. Campbell a été en mesure de répondre aux questions relatives au carburant consommé. Le vrai problème que dénote ce constat de non-conformité ne tient pas du fait que l'aéronef ait décollé avec une quantité insuffisante de carburant. Le problème vient plutôt du fait que, dans la préparation du plan de vol, le calcul de la vitesse-sol ne tenait pas compte du vent, de sorte qu'il était impossible de calculer avec exactitude la quantité de carburant consommée. Bien que cela soit une responsabilité du pilote, il incombait au directeur des opérations de vol de s'assurer que ces calculs étaient faits et consignés de la façon appropriée.

La question suivante portait sur la signification du terme limites « WAT ». Il s'agit d'un calcul de performances concernant les gros aéronefs. Le terme WAT est un acronyme pour masse, altitude et température. Le calcul adéquat permet de déterminer si un aéronef bimoteur tel que le Convair 640 est en mesure de continuer à prendre de l'altitude. La détermination des limites WAT d'un aéronef donné pour une journée donnée est faite par le pilote, pendant ses préparatifs de vol. Le directeur des opérations de vol doit s'assurer que cette procédure est suivie et, à cette fin, doit connaître les caractéristiques de performances et d'utilisation. D'après la preuve, lorsqu'on a demandé à M. Campbell la signification du terme « limites WAT », celui-ci a répondu d'une façon qui dénotait une faible connaissance du terme. Toutefois, il avait certaines connaissances en matière de performances et au sujet des rapports qui existent entre la masse, l'altitude et la température.

La question suivante portait sur les renseignements météorologiques. On a demandé à M. Campbell en de quoi consistaient une prévision régionale (FA) et une prévision de région terminale (FT). Comme M. Campbell ne connaissait pas le terme FA, on en est resté là. Les

termes prévision régionale et prévision de région terminale n'ont jamais été employés. La personne qui posait les questions a présumé que M. Campbell connaissait peu la météorologie.

John Campbell a témoigné à l'audience. J'ai pu l'observer, déterminer sa crédibilité et déterminer avec le plus d'exactitude possible s'il disait la vérité. Je suis convaincu que ce témoin a dit la vérité. John Campbell compte 14 ans d'expérience, allant de l'exploitation d'avions de brousse à celle d'aéronefs lourds. Avant le 1^{er} juin 1991, il était directeur des opérations de vol chez un transporteur de catégorie 3 du Nord du Manitoba. Il avait travaillé sous les ordres de deux DFO précédents à la Norcanair. M. Campbell semble être sensibilisé au fait que, pour assurer la sécurité de l'exploitation de la Norcanair, il est essentiel qu'on se conforme scrupuleusement et au jour le jour les exigences du Manuel d'exploitation de la compagnie. Je suis convaincu que, pendant la brève période depuis sa nomination au poste de DFO, il a travaillé dans ce sens.

Transports Canada avait le curriculum vitae de M. Campbell et, après une entrevue qui a duré un certain temps, a approuvé sa nomination comme DFO, le 31 mars 1992.

L'entrevue qui a été tenue à la date de la vérification, quelque 6 semaines plus tard, a été brève et, à mon avis, n'a pas constitué un test adéquat des aptitudes de M. Campbell pour le poste.

Je trouve surprenant que cet homme ne fasse plus l'affaire maintenant, alors qu'il s'était qualifié seulement 6 semaines auparavant. Si M. Campbell n'est effectivement plus qualifié, la justice naturelle et l'équité exigeraient qu'on le refuse sur la foi d'une entrevue approfondie, et non sur celle d'un examen superficiel de ses compétences.

Un autre constat de non-conformité avait trait à la pratique en vigueur à la Norcanair, consistant à attribuer un poids estimatif de 25 livres par article pour les bagages (pièce M-3). Si le Convair 640 avait le nombre maximal de passagers, la compagnie ne disposait d'aucun système permettant de saisir avec exactitude les données et de s'assurer que l'aéronef n'excédait pas les limites de poids.

La Norcanair avait demandé l'autorisation de mener une enquête visant à déterminer les poids moyens, en fonction des variations saisonnières et des destinations. À la date de la vérification, cette enquête n'avait pas été menée.

Un autre constat de non-conformité concerne une anomalie technique qui avait été signalée et qui consistait en une défectuosité à l'allumeur du moteur n° 1 (pièce M-3). Le carnet de route de la Norcanair indique que le Convair 640 a volé sans que cette défectuosité n'ait été corrigée.

Un autre inspecteur de Transports Canada a fait d'autres constats de non-conformité (pièce M-4), à savoir :

1. Dans le Manuel d'exploitation de la Norcanair, il est dit que les employés doivent apposer leurs initiales sur les circulaires d'information et les renvoyer au directeur de l'exploitation. Cette mesure vise à ce que les employés soient mis au courant des changements apportés au Manuel d'exploitation. On ne se conformait pas à cette exigence.

2. Les agents de bord avaient rempli des formulaires d'anomalie technique indiquant que certains feux d'urgence ne fonctionnaient pas. Les formulaires ont été remis au commandant, qui aurait dû les transmettre au service d'entretien pour rectification. Le carnet de route ne porte aucune inscription, et on suppose que l'aéronef a été autorisé à partir même si les réparations n'avaient pas été faites. Le problème était devenu frustrant au point qu'un agent de bord avait cessé de remplir les formulaires en question.

3. Un agent de bord avait rempli un formulaire d'anomalie technique indiquant une basse pression dans l'extincteur d'incendie de la cabine et des défauts aux feux de sortie d'urgence. Aucune mesure corrective n'a été prise avant le vol suivant.

4. Le Convair 640 a été autorisé à partir alors que la glissoire d'évacuation d'urgence montrait une basse pression.

5. Des agents ont rempli un formulaire d'anomalie technique faisant état d'un système de sonorisation qui ne fonctionnait pas. Il n'est indiqué en nulle part que des mesures correctives ont été prises avant le vol suivant.

6. L'interphone entre les agents de bord et le pilote a été signalé comme étant défectueux. Les carnets de route montrent qu'aucune mesure corrective n'a été prise avant le vol suivant.

7. Les calculs relatifs au carburant ne montraient aucun calcul distinct pour le « carburant d'urgence ». Par conséquent, il a été impossible de déterminer si l'on avait tenu compte d'un facteur d'urgence dans la préparation du plan de vol. D'après la preuve, il y avait effectivement assez de carburant pour le vol en question, mais il reste que la documentation relative à la préparation du plan de vol n'a pas été remplie de la façon appropriée.

8. Les pilotes utilisaient les tables ATOG (adjusted take-off graphs) pour déterminer le poids maximal admissible au décollage. Certains de ces ATOG étaient de vieilles photocopies. La compagnie n'était abonnée à aucun service de mise à jour, de sorte qu'il était impossible de déterminer si les ATOG employés étaient effectivement à jour. Si des obstacles ou la longueur d'une piste changeaient, les vieux ATOG ne seraient plus exacts.

Le Convair a fait l'objet d'une vérification en vol le 20 mai 1992, à l'occasion du vol régulier qu'il effectue vers plusieurs localités du Nord à partir de Saskatoon (Saskatchewan). On a fait à cette occasion plusieurs constats de non-conformité.

1. Même si, en effet, il y avait suffisamment de carburant pour le vol, la préparation du plan de vol se faisait sans tenir compte de la prévision des vents.

2. Les documents de préparation du plan de vol ne faisaient pas état de réserve identifiable de « carburant d'urgence ».

3. Les tables ATOG étaient utilisées sans qu'on dispose du service de mise à jour.

4. Plusieurs anomalies techniques n'étaient pas consignées dans le carnet de route.

5. Le RMI (indicateur radiomagnétique) du copilote montrait un fanion indiquant une défektivité. Le compas du RMI fonctionnait, mais le fanion indiquait tout de même une défektivité. Cet élément n'avait pas été inscrit dans le carnet de route, et n'avait pas non plus été signalé comme étant à revoir. L'importance du « fanion » tient au fait que si le RMI arrêtaît de fonctionner, le copilote n'en saurait rien. Avant le vol, le service d'entretien a classé cet élément comme étant à revoir.

Ce vol est arrivé à La Ronge (Saskatchewan) pendant une chute de neige lourde et mouillée. L'aéronef montrait une accumulation de glace. L'aéroport de La Ronge ne dispose d'aucun équipement de dégivrage. En fait, d'après la preuve, aucune des localités du Nord où la Norcanair et d'autres transporteurs aériens assurent le service n'est équipée pour le dégivrage. Rien dans la loi n'empêche les transporteurs aériens d'assurer un service à destination d'un point qui n'a pas d'équipement de dégivrage.

L'aéronef, cependant, ne peut voler lorsque la surface des ailes est givrée.

À La Ronge, le vol a été retardé d'environ 8 heures pendant que l'équipage tentaît de dégivrer l'aéronef. Au premier essai, on a utilisé un pulvérisateur manuel qui s'est avéré totalement inefficace. L'aéronef a finalement été remorqué jusque dans un hangar du gouvernement de la Saskatchewan qui était suffisamment grand pour l'abriter. Grâce à ces mesures, l'aéronef avait les « ailes lisses » lorsqu'il est reparti. L'équipage a fait ce qu'il fallait faire. L'aéronef n'a pas repris son vol avec du givre sur la surface des ailes. Cependant, cet incident est la principale raison pour laquelle la vérification en vol a été classée « non satisfaisante ». Transports Canada a conclu qu'aucun aéronef de la taille d'un Convair ne pouvait voler sans danger à destination des localités du Nord desservies par la Norcanair, si les installations ne disposaient pas d'un équipement de dégivrage capable de débarrasser un aéronef de cette taille de la glace qui le recouvre. Transports Canada a supposé que, si un inspecteur n'avait pas été à bord du vol, des pressions auraient été exercées sur l'équipage pour l'inciter à prendre toutes les mesures possibles pour que l'aéronef quitte La Ronge, afin que la compagnie puisse continuer de gagner de l'argent. Transports Canada admet que les pilotes ont fait exactement ce qu'ils devaient faire puisqu'ils n'ont pas quitté La Ronge avant que l'aéronef ait les « ailes lisses ».

Malgré les mesures prises par les pilotes et le fait que la loi actuelle n'exige pas la présence d'équipement de dégivrage, la vérification en vol a été jugée non satisfaisante en raison de cet incident.

Quant au reste de la « vérification en vol », l'inspecteur de Transports Canada a dit :

(traduction)

« Je ne croyais pas que les lacunes - à partir des renseignements que m'ont communiqué l'équipage, les agents de bord et les pilotes, je ne croyais pas que les lacunes avaient été imputées à ces personnes. J'ai eu l'impression que ces gens essayaient de faire faire les réparations nécessaires. Cependant, ils se butaient à la résistance du service d'entretien ou de la compagnie, je ne saurais dire lequel des deux. »

L'inspecteur a conclu que l'équipage de la Norcanair était compétent ainsi que soucieux et conscient des exigences liées à la sécurité et à la façon d'exploiter un service aérien sûr. L'inspecteur s'est toutefois dit préoccupé par le fait que l'équipage ait accepté l'aéronef, sachant qu'il présentait des défauts, ce qui est la seule faute qu'on peut attribuer à l'équipage.

La vérification en vol a aussi révélé d'autres incidents. Des conditions de givrage se sont manifestées immédiatement après le décollage, ce qui a obligé l'équipage à mettre en route l'équipement de dégivrage. Un témoin lumineux a indiqué que l'antigivrage ne fonctionnait plus. Dans les 30 secondes qui ont suivi, la génératrice gauche s'est arrêtée, après quoi le pilote a dit : « Oh, cela se produit tout le temps... il y a longtemps que l'antigivrage ne fonctionne pas ». Les pilotes ont décidé de laisser l'équipement de dégivrage hors circuit, de remettre en service la génératrice et de mettre en circuit le dispositif d'allumage continu du moteur gauche, de façon que ce moteur continue de tourner même si de la glace y pénétrait. D'après la preuve présentée par l'inspecteur, toutes les mesures et les décisions que le pilote a prises étaient bonnes. Le reste du vol régulier a été annulé et l'aéronef est revenu à Saskatoon.

Par la suite, les pilotes ont été interrogés au sujet d'autres défauts de l'aéronef. L'inspecteur a alors appris que l'installation de pressurisation était défectueuse depuis un certain temps, de sorte que si l'aéronef avait volé à une altitude dépassant 13 000 à 15 000 pieds, la pression-cabine aurait dépassé 10 000. Cette défectuosité se retrouvait sur l'aéronef depuis que la compagnie en avait fait l'acquisition, et le service d'entretien n'avait rien fait pour régler le problème. Il a de nouveau été question du problème lié à l'éclairage d'urgence.

On a aussi relevé un problème lié au faisceau d'alignement de descente. En effet, il y avait un écart d'un point, mais les pilotes ne savaient quel était le point correct. Ce problème existait depuis un certain temps.

Un problème a aussi été relevé sur le siège droit. À mi-chemin de l'approche ILS, lors du retour à Saskatoon, le siège s'est abaissé complètement, de sorte que le copilote n'a pu poursuivre l'approche. Le pilote a alors pris les commandes. Ce problème existait depuis environ un mois. Le service d'entretien avait essayé de le réparer, mais en vain.

Un autre inspecteur de Transports Canada qui a participé à la vérification a fait plusieurs autres constats de non-conformité (pièce M-6) :

1. La compagnie ne gardait aucun registre des expéditions refusées de produits dangereux, contrairement à ce qu'exige son Manuel d'exploitation.
2. On s'est demandé si le formulaire de masse et de centrage figurant dans le Manuel d'exploitation de la compagnie était conforme à la configuration réelle de l'aéronef. Le devis de masse et centrage aurait dû être corrigé en fonction de la configuration réelle de l'aéronef.
3. L'aéronef survolait une zone peu peuplée, alors que sa trousse de survie ne contenait pas de filets de protection contre les moustiques, de filets ou de chasse-moustiques.

Transports Canada a fait témoigner l'ancien chef pilote de la Norcanair, Glenn Eric Hunter, qui a été chef pilote du 15 septembre 1990 au 8 mars 1992, date de sa démission. Ce témoin est la personne qui, après sa démission, a envoyé à Transports Canada un rapport portant sur des manquements sur le plan sécuritaire chez Norcanair et sur la conduite du commandant du Convair, Jeff McIntosh. Le témoignage de ce témoin porte plutôt sur la suspension du certificat de navigabilité du Convair 640 qu'aux deux autres Avis de suspension. Il est toutefois pertinent puisqu'une partie des 38 constats de non-conformité a trait au Convair et que les 38 constats ont tous constitué le fondement sur lequel Transports Canada s'est appuyé pour suspendre le certificat d'exploitation et le certificat d'organisme de maintenance agréé. Dans l'élaboration de ma décision, je me suis moins attardé à ce témoignage qu'à celui qui porte directement sur les deux suspensions que je dois traiter. Par conséquent, je ne me propose pas d'examiner ce témoignage en détail.

Un autre inspecteur qui a participé à la vérification s'est occupé de la suspension du certificat d'organisme de maintenance agréé de la Norcanair. Pour conserver son certificat, la Norcanair doit se conformer au chapitre 573 du *Manuel de navigabilité* et à son propre Manuel de contrôle de maintenance. (voir ci-dessus aux pages 4 et 5)

La base d'entretien de la Norcanair se trouve à Saskatoon. Le hangar de cette compagnie n'est pas suffisamment grand pour qu'on puisse y faire entrer la queue du Convair 640. D'après le Manuel de contrôle de maintenance de la Norcanair, la compagnie doit disposer de hangars chauffés et éclairés capables de recevoir ses plus gros aéronefs, de quais, d'ateliers, de locaux propres et d'autres logements permettant d'effectuer l'entretien dans de bonnes conditions de propreté et à l'abri des intempéries.

Le problème qui se pose avec le hangar, surtout en hiver, c'est que les travaux à la queue de l'aéronef doivent se faire à l'extérieur. L'intérieur du hangar est chauffé à l'aide d'un appareil de chauffage portatif quelconque, et le toit fuit.

On a laissé entendre que la Norcanair peut disposer du hangar n° 6 de la Time Air, lequel est suffisamment grand pour recevoir le Convair 640. En fait, c'est dans ce hangar qu'on s'était installé pour inspecter la queue du Convair 640.

Il se peut que la Time Air permette à la Norcanair d'utiliser le hangar n° 6 de temps à autre, mais les compagnies ne sont liées par aucune entente, et l'utilisation du hangar n° 6 n'est possible que si la Time Air le permet lorsqu'on lui en fait la demande. Dans ces circonstances, on ne peut prétendre que le hangar n° 6 satisfait à l'exigence voulant que la compagnie dispose de hangars chauffés et éclairés capables de recevoir ses plus gros aéronefs.

Un autre inspecteur qui a participé à la vérification a fait plusieurs constats de non-conformité. La majorité de ces constats avaient trait au fait que la Norcanair ne se conformait pas aux exigences de son propre Manuel de contrôle de maintenance. Voici les détails des constats (pièce M-14) :

1. Négligence de soulever le train d'atterrissage sur vérin lorsqu'on y a fait des travaux, et d'en faire l'essai par la suite.

2. Modification de la cloison avant de l'aéronef pour ajouter quatre sièges, sans avoir fait approuver la modification par Transports Canada. Ces travaux auraient pu être exécutés sans l'approbation de Transports Canada s'ils avaient été faits en vertu d'un bulletin de service du fabricant qui permet une telle modification; or, il n'y a aucune preuve à cet effet.
3. La compagnie a fait faire des formulaires, des étiquettes et des timbres en vertu de son Manuel de contrôle, pour faciliter le contrôle du service de maintenance. Cependant, aucun de ces articles n'était en usage.
4. La compagnie a un système d'assurance de la qualité qui exigeait des inspections par échantillonnage tous les six mois dans différents secteurs. Aucun registre n'était tenu de ces inspections.
5. Aucune vérification pré-vol ou vérification après correction n'était faite lorsqu'on modifiait les altimètres codeurs.
6. Des inscriptions sur les fiches d'inspection de la compagnie pour le Convair 640 n'étaient pas signées, mais l'étaient dans les livrets techniques. Interrogé à ce sujet, le directeur de la production a répondu que ces inscriptions n'étaient pas signées parce que le travail n'était pas terminé.
7. Les stocks de la compagnie renfermaient plusieurs articles qui n'avaient pas de certification technique de la compagnie, de sorte qu'il était impossible de connaître la provenance des articles.
8. Il y avait dans les stocks des pièces qui ne portaient aucune certification.
9. Les appareils de mesure servant aux essais n'avaient pas de registre d'étalonnage.
10. Les registres techniques n'étaient pas adéquats, en ce sens que, souvent, les étiquettes de certification technique et documents de certification ne renvoyaient pas aux pièces qui avaient été remplacées, de sorte qu'il était impossible de connaître la provenance des pièces installées.
11. Il y avait une interruption dans le suivi fait par la compagnie relativement aux défauts répétés du Convair.
12. Aucun registre n'attestait de la formation reçue par le personnel en matière de dégivrage, même si la formation avait été donnée.
13. On ne se conformait pas aux programmes approuvés d'inspection des aéronefs.
14. Les outils exigés dans le Manuel de contrôle de maintenance de la compagnie n'étaient pas sur place.
15. On a trouvé dans le hangar des articles qui auraient dû se trouver dans des armoires d'isolement, placardées et verrouillées.

16. Les hangars n'étaient pas adéquats.

17. Une inspection du Convair était en retard de 93 heures.

Un Comité de révision des vérifications de Transports Canada à Winnipeg a examiné les constats faits à l'occasion de la vérification. Ce comité était composé des personnes qui ont participé à la vérification, et présidé par Frank Michael Murphy, Directeur général de l'aviation pour la région. La Norcanair n'était pas invitée. Le comité a examiné en détail les constats de non-conformité.

À la suite de la révision, M. Murphy a décidé de suspendre immédiatement le certificat d'exploitation et le certificat d'organisme de maintenance agréé de la compagnie. Le certificat de navigabilité du Convair avait d'abord été suspendu le 20 mai 1992.

M. Murphy explique qu'il s'agissait d'une suspension à tolérance zéro, c'est-à-dire que la Norcanair n'était pas autorisée à poursuivre son exploitation pendant qu'elle corrigeait les lacunes relevées.

M. Murphy a conclu que la compagnie avait entièrement failli à ses obligations en matière d'exploitation et de gestion de l'entretien, et que son certificat d'exploitation et son certificat d'organisme de maintenance agréé devaient être suspendus sur-le-champ.

M. Murphy aurait pu invoquer le paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'aéronautique* pour imposer les suspensions, en disant qu'il existe un danger immédiat pour la sécurité aérienne, mais il a plutôt décidé d'invoquer le paragraphe 7.1(1) puisque la compagnie ne répondait plus aux conditions de délivrance du certificat d'exploitation et du certificat d'organisme de maintenance agréé.

M. Murphy a conclu que la compagnie ne posait pas un danger immédiat pour la sécurité aérienne, mais qu'elle représentait un danger imminent. La différence entre les deux termes m'échappe. Toutefois, il semble que ce soit le fondement de la suspension à « tolérance zéro ».

Les nombreux facteurs dont M. Murphy a tenu compte, tels qu'ils lui ont été rapportés par le comité de révision des vérifications, sont en général étayés par la preuve présentée. Il y a toutefois quelques-uns de ces facteurs, dont M. Murphy a tenu compte dans la prise de décision, qui ne sont pas étayés par la preuve.

Le premier a trait à l'absence d'installations de dégivrage à La Ronge. M. Murphy a conclu que l'absence d'équipement de dégivrage à La Ronge constituait un manquement flagrant à une exigence de sécurité très importante. M. Murphy a dit qu'il s'agissait d'une infraction très grave aux exigences imposées à la Norcanair en matière d'exploitation, et en regard de ce qu'on exigeait et de ce qu'on attendait d'elle en tant que ligne aérienne. M. Murphy en est venu à cette conclusion malgré le fait que la loi n'oblige aucunement la Norcanair ni tout autre transporteur aérien à garder des équipements de dégivrage à La Ronge ou dans toute autre localité du Nord. En fait, d'autres transporteurs desservent depuis des années La Ronge et d'autres localités du Nord, tout en ne disposant pas d'installations permanentes de dégivrage au sol. Dans le cas qui nous intéresse, tout ce que la loi exige, c'est que l'aéronef ne parte que si ses ailes sont lisses.

L'inspecteur qui a procédé à la vérification « en vol » et M. Murphy ont tous deux supposé que si l'inspecteur Biehn n'avait pas été à bord du vol, l'aéronef aurait décollé avec les ailes givrées. À partir des renseignements qui lui ont été communiqués par l'inspecteur Biehn, M. Murphy a conclu :

(traduction)

« Il ressort très clairement de ma discussion avec M. Biehn que ces mesures étaient dues à sa présence et à son intervention; qu'en fait, l'équipement de dégivrage de la Norcanair consistait en une arroseuse de parterre. »

Ces conclusions ne sont pas étayées par la preuve présentée. En fait, l'aéronef est parti de La Ronge avec les ailes lisses. L'incident du dégivrage n'aurait vraiment pas dû entrer en ligne de compte dans la prise de décision.

La supposition de l'inspecteur Biehn l'a aussi amené à conclure que la « vérification en vol » n'était pas satisfaisante en ce qui concernait l'équipage de bord. N'eut été du problème de dégivrage à La Ronge, la vérification en vol aurait été satisfaisante en ce qui a trait à l'équipage de bord. L'inspecteur Biehn a pris des notes au sujet de ses constats de non-conformité :

(traduction)

« La vérification en vol a été jugée non satisfaisante en raison des installations tout à fait inadéquates de dégivrage à toutes les escales. »

Au sujet des autres installations en route, l'inspecteur Biehn a noté :

(traduction)

« Le commandement et les modalités de la compagnie en matière de surveillance des vols ont été considérés très bons. La compagnie avait mis en place un bon système permettant de suivre la progression des vols, des liaisons téléphoniques avec toutes ses escales et des télécopieurs à toutes ses escales, et tous ses agents sur place semblaient bien connaître leur travail et avoir reçu une bonne formation. »

Au sujet de l'équipage de bord, l'inspecteur Biehn a dit :

(traduction)

« Je voulais attribuer la cote non satisfaisante pour la vérification en vol en raison des installations de dégivrage. Comme j'estimais qu'il s'agissait de la chose la plus importante que j'avais vue, mises à part les déficiences - à partir des renseignements que m'ont communiqués l'équipage, les agents de bord et les pilotes, je ne crois pas que les lacunes aient été imputées à ces personnes. J'ai eu l'impression que ces gens essayaient de faire faire les réparations nécessaires.

Cependant, ils se butaient à la résistance du service d'entretien ou de la compagnie, je ne saurais dire lequel des deux. »

De façon générale, l'inspecteur a dit que l'équipage de bord était conscient et soucieux des exigences liées à la façon d'exploiter un service aérien en toute sécurité.

En ce qui a trait à l'équipage de bord, la cote non satisfaisante attribuée lors de la vérification en vol n'est pas étayée par la preuve.

Le lendemain de la date à laquelle on a suspendu le certificat d'organisme de maintenance agréé de la Norcanair, Brian Fruson a été nommé au poste d'administrateur délégué.

M. Fruson s'est immédiatement mis à la tâche pour corriger les lacunes révélées par la vérification de Transports Canada. Il fallait s'attaquer à toutes ces lacunes et les corriger; toutefois, des problèmes n'ont pas tardé à apparaître puisque le personnel employé par la Norcanair dans les secteurs en cause n'était plus jugé satisfaisant par Transports Canada.

Environ six semaines avant la vérification, John Campbell avait été nommé au poste de directeur des opérations de vol. M. Campbell avait passé avec succès une entrevue à Winnipeg avec des fonctionnaires de Transports Canada, et avait été autorisé sous certaines conditions à cumuler les fonctions d'administrateur délégué et de directeur des opérations de vol.

M. Fruson l'a nommé directeur des opérations de vol. Au départ, le Directeur général de l'aviation pour la région, M. Murphy, voyait cette nomination d'un bon oeil, sous réserve d'une entrevue de qualification à la direction des transporteurs aériens, à Winnipeg, et d'une entrevue en privé avec M. Murphy. À ce moment-là, Transports Canada était d'avis qu'on pouvait agréer la nomination de John Campbell, compte tenu de l'intégrité de l'équipe de direction de la Norcanair dans l'ensemble.

M. Fruson a nommé Greg Knowles au poste de directeur de l'entretien. M. Knowles avait travaillé à la Norcanair avant que la compagnie soit vendue à la Time Air, et il était revenu à la compagnie en février 1992 à titre de directeur de la production. M. Knowles était directeur de la production à la date de la vérification et est expérimenté avec le Convair 640 et le F 27.

À cette étape, l'équipe de direction aurait été composée de Brian Fruson au poste d'administrateur délégué, de John Campbell au poste de directeur des opérations de vol et de Greg Knowles au poste de directeur de l'entretien. Un directeur du contrôle de la qualité et un nouveau directeur des stocks ont été proposés plus tard. Toutefois, les trois postes d'administrateur délégué, de directeur des opérations de vol et de directeur de l'entretien sont ceux qui ont causé le plus de préoccupations à Transports Canada.

M. Murphy a conclu que John Campbell n'avait plus de crédibilité professionnelle comme directeur des opérations de vol.

Il me semble qu'on a fait porter à John Campbell tout le poids des graves lacunes de ses prédécesseurs. M. Campbell n'a occupé le poste de directeur des opérations de vol que pendant

six semaines avant la date de la vérification. Il aurait difficilement pu corriger en six semaines les nombreuses lacunes relevées lors de la vérification. Je crois pouvoir affirmer qu'en toute justice, la majorité des lacunes existaient bien avant que John Campbell devienne directeur des opérations de vol.

Greg Knowles a été directeur de la production de février 1992 jusqu'à la date de la vérification. La preuve montre qu'il avait démissionné une fois auparavant, en raison de problèmes au sein de la compagnie. De même, je crois pouvoir dire qu'en toute justice, on ne devrait pas faire porter à Greg Knowles l'odieux des lacunes de ses prédécesseurs.

Rien dans la preuve présentée n'indique que, pour Transports Canada, Brian Fruson n'est pas acceptable comme administrateur délégué, quoique sa nomination à ce poste n'ait pas été examinée.

Actuellement, la compagnie est incapable de corriger les situations relevées dans les constats de non-conformité, car il n'y a personne qui, aux yeux de Transports Canada, soit habilité à « autoriser » les correctifs apportés.

M. Murphy est d'avis que les titulaires approuvés par Transports Canada aux postes de directeur des opérations de vol et de directeur de l'entretien doivent mener une mini-vérification à la Norcanair pour se familiariser avec les problèmes et déterminer s'ils accepteront les postes dans les circonstances.

Par conséquent, il ne se passe rien pour le moment.

Je suis persuadé qu'il existait des plans en vue de la construction d'un hangar neuf. En fait, on a déjà entrepris des travaux de démolition dans une partie de l'ancien hangar. Les plans, dont la réalisation coûterait de 800 000 \$ à 1 000 000 \$, ont été mis en attente jusqu'à ce que la direction puisse régler ses problèmes actuels.

Il faut sortir de cette impasse. La situation a des conséquences désastreuses pour la compagnie et son personnel.

Des localités du Nord de la province sont privées du service aérien, ce qui entraîne toutes sortes de conséquences.

Transports Canada se retrouve devant une tâche difficile. Il est de son devoir et de ses obligations de faire en sorte que ce transporteur soit sécuritaire. La compagnie a un Manuel d'exploitation dont les dispositions si elles étaient suivies assureraient une exploitation sécuritaire. Il appartient à la compagnie de mettre en place une structure de direction, comptant sur des gens compétents, qui fera en sorte que l'exploitation de la compagnie tienne compte des paramètres figurant dans son Manuel d'exploitation et dans les lois en vigueur.

D'autre part, Transports Canada ne peut pas être inflexible au point que la compagnie soit dans l'impossibilité de se conformer aux exigences.

CONCLUSION

Aux termes de la *Loi sur l'aéronautique*, je peux confirmer les suspensions, en confirmer une ou plusieurs ou, dans le cas d'une suspension non confirmée, renvoyer le dossier au ministre pour réexamen.

À partir de l'effet cumulatif qu'ont eu les constats de non-conformité, je conclus que la gestion de l'exploitation et de l'entretien de la compagnie a entièrement failli à la tâche. Dans bien des cas, les formulaires d'anomalie technique, s'ils étaient remplis, n'étaient pas consignés dans le carnet de route. Souvent, le service de l'entretien ne prenait pas de mesures lorsqu'on lui remettait des formulaires d'anomalie technique remplis, les hangars n'étaient pas adéquats, et il n'y avait aucune disposition de prévue pour qu'on puisse utiliser un hangar adéquat au besoin. Le contrôle des stocks et des installations d'isolement n'était pas adéquat et, dans bien des cas, la compagnie n'avait pas d'outils ou d'équipement adéquats. Au moment de la vérification, la compagnie comptait sur des équipages de bord compétents. Toutefois, les efforts que faisaient les équipages pour faire réparer les anomalies techniques par le personnel de l'exploitation et de l'entretien restaient vaines. La compagnie avait aussi de bonnes modalités de surveillance des vols, et comptait sur un équipement adéquat et un personnel bien entraîné.

La décision prise par Transports Canada de suspendre le certificat d'exploitation et le certificat d'organisme de maintenance agréé de la compagnie était tout à fait justifiée. Si Transports Canada avait négligé de prendre des mesures, compte tenu de toutes les circonstances, j'estime qu'il aurait failli à ses obligations réglementaires.

PAR CONSÉQUENT, JE CONFIRME LA DÉCISION DU MINISTRE QUANT AUX DEUX SUSPENSIONS.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS

Le Tribunal n'est pas habilité à déterminer ce que Transports Canada devrait ou ne devrait pas faire pour permettre à la Norcanair de corriger ses lacunes et de reprendre son exploitation. Cela dit, on a présenté un grand nombre de preuves qui n'avaient pas trait directement à l'opportunité des suspensions, mais qui portaient plus sur les efforts de la compagnie en vue de corriger les lacunes après que les certificats eurent été suspendus. Des éléments de preuve à cet effet ont été présentés à la fois par Transports Canada et par la compagnie.

En confirmant la décision du ministre, je me suis prononcé sur les éléments qui relèvent de ma compétence. Toutefois, étant donné la preuve additionnelle qui a été présentée, mes commentaires et observations concernant les discussions entre Transports Canada et la compagnie en vue de permettre à cette dernière de recommencer à voler, pourraient être pertinents. Voici mes commentaires et observations en abrégés :

1. John Campbell, nommé par la compagnie au poste de directeur des opérations de vol, n'a occupé ce poste que pendant 6 semaines avant la suspension. La majorité des problèmes relevés dans son secteur de responsabilité se sont manifestés avant qu'il ne soit nommé à ce poste. Au moment de sa nomination, il a été jugé satisfaisant par Transports Canada. Après une très brève

entrevue tenue six semaines plus tard, Transports Canada a conclu que M. Campbell connaissait peu les données relatives aux performances des aéronefs, aux limitations d'utilisation et aux renseignements météorologiques. Je ne peux que m'interroger sur ce qu'on lui a demandé six semaines plus tôt lors d'une entrevue détaillée tenue à Winnipeg. À mon avis, la brève entrevue faite lors de la vérification ne constituait pas un test de connaissances adéquat. On n'aurait pas dû faire porter à John Campbell le poids des lacunes de ses prédécesseurs. Si M. Campbell n'est effectivement pas en mesure d'assumer les responsabilités de directeur des opérations aériennes, Transports Canada devrait rejeter sa nomination. Toutefois, étant donné les circonstances de cette affaire, j'estime que compte tenu des principes de justice naturelle et d'équité, M. Campbell devrait avoir l'occasion de se présenter à une entrevue avec des fonctionnaires de Transports Canada à Winnipeg, qui feront une évaluation détaillée de sa capacité d'occuper le poste.

2. Greg Knowles est le candidat nommé par la compagnie au poste de directeur de l'entretien. Si le curriculum vitae de M. Knowles satisfait aux exigences législatives concernant ce poste, il devrait lui aussi avoir l'occasion de se présenter à une entrevue avec des fonctionnaires de Transports Canada à Winnipeg, qui feront une évaluation détaillée de sa capacité d'occuper le poste. On ne devrait pas faire porter à Greg Knowles l'odieux des lacunes de ses prédécesseurs.

3. Si M. Fruson satisfait aux exigences de Transports Canada pour le poste d'administrateur délégué - d'ailleurs la preuve ne laisse aucunement entendre qu'il puisse en être autrement - et si MM. Knowles et Campbell « réussissent » à leurs entrevues, la compagnie devrait être en mesure de commencer à corriger les lacunes relevées dans les constats de non-conformité, y compris la construction d'un nouveau hangar. Il faudrait ensuite s'occuper de la recertification.

Je remercie à la fois MM. Pratt et Mason de leurs présentations bien documentées.

FAIT CE 20 juillet 1992

R.J. Rushford, c.r.
Conseiller
Tribunal de l'Aviation Civile