



## Recommandation A16-12 du BST

### Surveillance de l'aviation commerciale au Canada : mise en œuvre d'un système de gestion de la sécurité en bonne et due forme

Le Bureau de la sécurité des transports du Canada recommande que le ministère des Transports exige que tous les exploitants d'aviation commerciale au Canada mettent en œuvre un système de gestion de la sécurité en bonne et due forme.

Rapport d'enquête sur la sécurité du transport aérien	<a href="#">A13H0001</a>
Date à laquelle la recommandation a été émise	15 juin 2016
Date de la dernière réponse	Septembre 2023
Date de la dernière évaluation	Février 2024
<a href="#">Évaluation</a> de la dernière réponse	Attention en partie satisfaisante
<a href="#">État</a> du dossier	Actif

#### Résumé de l'événement

Le 31 mai 2013, vers 0 h 11, heure avancée de l'Est, l'hélicoptère Sikorsky S-76A (immatriculé C-GIMY, numéro de série 760055), effectuant le vol Lifeflight 8 selon les règles de vol à vue, a décollé de nuit de la piste 06 à l'aéroport de Moosonee (Ontario) à destination de l'aéroport d'Attawapiskat (Ontario), avec 2 pilotes et 2 ambulanciers paramédicaux à bord. Alors que l'hélicoptère franchissait les 300 pieds au-dessus du sol pour atteindre son altitude de croisière prévue de 1000 pieds au-dessus du niveau de la mer, le pilote aux commandes a amorcé un virage à gauche en direction de l'aéroport d'Attawapiskat, situé à environ 119 milles marins au nord-ouest de l'aéroport de Moosonee. Vingt-trois secondes plus tard, l'hélicoptère a heurté des arbres puis a percuté le relief d'une zone broussailleuse et marécageuse. L'aéronef a été détruit par la force de l'impact et l'incendie qui a suivi. Le système de suivi par satellite de l'hélicoptère a transmis un message de décollage puis est devenu inactif. Le système de recherche et sauvetage par satellite n'a détecté aucun signal de la radiobalise de repérage d'urgence (ELT). Vers 5 h 43, un aéronef de recherche et sauvetage a découvert l'endroit où l'hélicoptère s'était écrasé, à environ 1 mille marin au nord-est de la piste 06, et a déployé des techniciens en recherche et sauvetage. Toutefois, il n'y a eu aucun survivant.

Le Bureau a conclu son enquête et publié le rapport A13H0001 le 15 juin 2016.

## Justification de la recommandation

Il incombe aux entreprises de transport de gérer les risques pour la sécurité liés à leurs activités. La conformité à la réglementation n'offre qu'un niveau de sécurité de base à tous les exploitants d'un secteur donné. Puisque les exigences réglementaires ne peuvent prévoir tous les risques liés à une activité particulière, les entreprises doivent pouvoir cerner et atténuer les dangers propres à leurs activités.

Le modèle traditionnel de la surveillance ne prévoit pas que les entreprises aient en place des systèmes en bonne et due forme pour gérer continuellement la sécurité des systèmes. La surveillance se fait au moyen d'une approche d'inspection et de correction. Ainsi, le rôle de l'organisme de réglementation consiste à relever des cas de non-conformité à la réglementation, que l'exploitant doit ensuite corriger. Cette approche a une incidence limitée sur la sécurité, pour 2 principales raisons.

Premièrement, l'organisme de réglementation ne peut pas examiner continuellement tous les aspects des activités d'un exploitant. De nombreuses enquêtes antérieures du BST ont fait état des difficultés à détecter les non-conformités (p. ex., A12W0031, A12C0154 et A13W0120). Par exemple, dans l'événement A13W0120, bien que Transports Canada (TC) avait évalué l'exploitant en cause comme présentant un risque élevé et qu'il le soumettait fréquemment à des activités de surveillance, celles-ci étaient toujours axées sur les systèmes et non sur la conformité à la réglementation. Par conséquent, la surveillance de TC n'a pas relevé les pratiques d'exploitation dangereuses qui ont contribué à la gravité de l'événement.

Deuxièmement, à défaut de cerner et de corriger les causes systémiques des non-conformités, il est probable que les conditions dangereuses persistent. Plusieurs enquêtes antérieures du BST ont cerné cette tendance (p. ex., A10Q0098, A10Q0117 et A13H0002). Par exemple, le rapport d'enquête aéronautique A13H0002 fait état de faiblesses dans la surveillance d'un exploitant en transition vers un système de gestion de la sécurité (SGS). Dans ce cas, l'exploitant avait de la difficulté à dresser des plans de mesures correctives (PMC) acceptables et à respecter les délais de mise en œuvre proposés, avec pour résultat des retards répétés dans la correction des manquements. TC a reporté les activités de surveillance additionnelles pendant le processus de mise en œuvre des PMC. La suspension des activités de surveillance pendant la mise en œuvre des PMC a de fait réduit la fréquence de la surveillance d'un exploitant qui était considéré comme étant à risque élevé; il a ainsi fait l'objet d'une surveillance moins fréquente que prévu durant une longue période.

Lorsqu'ils sont mis en œuvre adéquatement, les SGS fournissent aux entreprises un cadre efficace de gestion du risque pour rendre leurs activités plus sûres. Des exigences réglementaires obligeant les entreprises à mettre en œuvre des SGS sont la première étape pour que tous les exploitants puissent satisfaire à leurs responsabilités en matière de sécurité. C'est pourquoi le BST a repris les propos de l'Organisation de l'aviation civile internationale et du secteur mondial de l'aviation civile qui soulignent les avantages des SGS.

Pourtant, malgré les exigences sur les SGS, il y aura toujours des écarts dans la capacité et la volonté des entreprises de gérer efficacement le risque. Une surveillance moins fréquente et axée sur les processus de gestion de la sécurité d'un exploitant suffira pour certaines entreprises. Toutefois, l'organisme de réglementation doit pouvoir choisir le type, la fréquence et l'objet de ses activités de surveillance afin de surveiller efficacement les entreprises qui ne veulent ou ne peuvent pas satisfaire aux exigences réglementaires ou gérer efficacement le risque. De plus, dans de tels cas, l'organisme de réglementation doit pouvoir prendre les mesures d'application nécessaires.

Les exploitants qui ont un SGS bien établi et efficace, étayé par une culture et des capacités de sécurité qui vont de pair, pourraient faire l'objet d'une surveillance des systèmes moins fréquente que ceux qui se montrent incapables de gérer efficacement les risques au niveau des systèmes; la surveillance de ces derniers doit, en plus d'être plus fréquente, insister davantage sur la conformité à la réglementation. À mesure que les systèmes d'un exploitant s'implantent et gagnent en efficacité, la fréquence de la surveillance pourrait diminuer et porter plutôt sur les systèmes que sur la conformité.

Dans son enquête sur l'accident d'Ornge RW survenu à Moosonee, le BST a constaté que l'approche de TC relativement aux activités de surveillance n'avait pas mené à la rectification des non-conformités en temps opportun. L'enquête a également permis de constater que selon les inspecteurs de TC, outre les PMC, les outils à leur disposition pour rétablir la conformité réglementaire d'un exploitant prêt à collaborer étaient soit inutilisables, soit inappropriés. Ainsi, durant la prise de décisions après surveillance, la volonté de l'exploitant de corriger les constatations de surveillance a supplanté les préoccupations sur sa capacité de corriger les lacunes. En outre, l'enquête a permis de constater que la formation et les directives fournies aux inspecteurs de TC avaient donné lieu à de l'incertitude, source d'incohérence et d'inefficacité dans la surveillance d'Ornge. En définitive, malgré une surveillance fréquente et systématique, l'approche de TC pour aider l'exploitant à rétablir sa conformité correspondait mal aux capacités de ce dernier.

L'enquête a également noté que, quoique TC misait lourdement sur le processus PMC, l'exploitant n'était pas tenu d'avoir un SGS et, par conséquent, n'a pas démontré à TC qu'il avait les processus en place pour gérer efficacement la sécurité.

Le BST a déjà cerné ces enjeux par le passé : la gestion de la sécurité et la surveillance est un élément multimodal sur la Liste de surveillance du BST, qui cerne les enjeux de sécurité qui font courir les plus grands risques au système de transport du Canada. La Liste de surveillance propose les solutions suivantes à cet égard :

- TC doit mettre en œuvre une réglementation qui exige que tous les exploitants aériens aient en place des mécanismes en bonne et due forme de gestion de la sécurité, et TC doit assurer la surveillance de ces mécanismes.
- Les entreprises qui possèdent un SGS doivent démontrer que celui-ci fonctionne bien, c'est-à-dire qu'il permet de cerner les dangers, et que des mesures efficaces d'atténuation des risques sont mises en œuvre.

- Enfin, si les entreprises ne peuvent pas assurer une gestion de la sécurité efficace, TC doit non seulement intervenir, mais le faire de façon à changer les pratiques d'exploitation non sécuritaires.

Les enquêtes sur l'accident d'Ornge et sur d'autres événements récents soulignent la nécessité pour les exploitants de pouvoir gérer efficacement la sécurité. Plus de 10 ans après la mise en place de la première réglementation sur les SGS des exploitants aériens et des entreprises qui font la maintenance d'aéronefs, voilà que la mise en œuvre des SGS stagne. Quoique beaucoup d'entreprises, dont Ornge RW, ont reconnu les avantages d'un SGS et ont volontairement amorcé la mise en œuvre d'un tel système au sein de leur organisation, environ 90 % de tous les titulaires de certificat d'aviation canadien ne sont toujours pas tenus d'avoir de SGS, selon la réglementation en vigueur. Par conséquent, TC n'a aucune assurance quant à la capacité de ces exploitants de gérer efficacement la sécurité.

Par conséquent, le Bureau a recommandé que

le ministère des Transports exige que tous les exploitants d'aviation commerciale au Canada mettent en œuvre un système de gestion de la sécurité en bonne et due forme.

#### **Recommandation A16-12 du BST**

### **Réponses et évaluations antérieures**

#### **Septembre 2016 : réponse de Transports Canada**

Transports Canada donne son accord de principe à cette recommandation.

TC exige déjà un système de gestion de la sécurité de la part des transporteurs aériens commerciaux qui représentent environ 95 % des passagers-kilomètres. Le ministère reconnaît la valeur ajoutée d'un système de gestion de la sécurité.

TC entend donner suite à cette recommandation de deux manières. Premièrement, en continuant à promouvoir l'adoption volontaire d'un système de gestion de la sécurité chez le reste des transporteurs aériens commerciaux. Pour y arriver, le ministère entend publier des documents d'orientation mis à jour qui visent les entreprises de plus petite taille cette année.

Deuxièmement, au cours des 18 prochains mois, le ministère réexaminera la politique, les règlements et les programmes relatifs aux systèmes de gestion de la sécurité dans l'aviation civile. Le résultat escompté de cet examen est une détermination de la portée, de l'instrument de réglementation, de l'applicabilité et du modèle de surveillance.

L'examen fera appel à la contribution des employés du ministère, ainsi qu'à celle de l'industrie, des administrations internationales et d'autres spécialistes de ce secteur.

### **Novembre 2016 : évaluation par le BST de la réponse (évaluation impossible)**

TC a répondu qu'il continuerait à promouvoir l'adoption volontaire d'un SGS en publiant des documents d'orientation qui visent les entreprises de plus petite taille. Le BST se réjouit que TC compte continuer à promouvoir les avantages des SGS, et qu'il ait publié des documents d'orientation à l'intention des exploitants de plus petite taille.

TC a également fait savoir qu'il réexaminerait la politique, les règlements et les programmes relatifs aux SGS dans l'aviation civile. Rien n'indique clairement pour le moment ce que TC entend faire une fois l'examen complété ni s'il a l'intention d'entreprendre un processus de modification des règles afin d'exiger que tous les exploitants d'aviation commerciale mettent en œuvre un SGS en bonne et due forme.

Par conséquent, à l'égard de la réponse à la recommandation A16-12, le Bureau estime que son **évaluation est impossible**.

### **Décembre 2019 : réponse de Transports Canada**

Dans sa précédente réponse à la recommandation, Transports Canada (TC) s'est engagé à entreprendre un examen de la politique relative aux systèmes de gestion de la sécurité (SGS). Cet examen est en cours et vise à trouver une réponse aux nombreuses questions qui subsistent au sujet des SGS, de sorte qu'ils soient mis en œuvre d'une manière qui permette de renforcer la sécurité et qui soit durable, et à laquelle sont préparés TC et les membres de l'industrie.

Étant donné que l'examen de la politique relative aux SGS est en cours, à l'heure actuelle, aucun plan visant à modifier les exigences relatives aux SGS ou à étendre leur application à d'autres secteurs n'a été mis en œuvre, et aucune décision n'a été prise à cet égard.

Actuellement, ceux qui doivent officiellement respecter l'exigence de mise en œuvre d'un SGS au titre du *Règlement de l'aviation canadien* (RAC) comptent notamment les exploitants d'une entreprise de transport aérien visés par la sous-partie 705 et leurs fournisseurs de services de maintenance, les services de la navigation aérienne et les fournisseurs de services de la circulation aérienne visés par la partie VIII, les exploitants des aéroports certifiés visés par la partie III et les exploitants privés visés par la sous-partie 604.

Par conséquent, pour se conformer aux normes et aux pratiques recommandées énoncées à l'annexe 19 de la Convention de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), TC devra déterminer si des exigences relatives aux SGS devront être définies pour :

- les exploitants de services de transport aérien commercial international visés par les sous-parties 702, 703 et 704 du RAC;
- les organismes de maintenance agréés (sous-partie 573 du RAC) qui fournissent des services à ces exploitants;
- les organismes de formation agréés (sous-partie 406 du RAC);
- les organismes de conception (sous-partie 505 du RAC);
- les organismes de construction (sous-partie 561 du RAC).

La première phase de l'examen de la politique relative aux SGS est presque terminée, y compris l'examen de l'état actuel de la situation et des leçons apprises depuis la mise en œuvre initiale des SGS en 2005. Les travaux de la première phase comprenaient notamment une analyse des examens réalisés par le passé au sujet des expériences avec les SGS à TC, y compris :

- les recommandations formulées lors d'une évaluation des SGS au sein d'organismes d'aviation civile effectuée par les Services d'évaluation et de conseils de TC de l'année 2017 à l'année 2019;
- les conclusions d'une analyse environnementale axée sur les titulaires d'un certificat d'aéroport visés par la partie III du RAC réalisée afin de déterminer les aspects pour lesquels TC pourrait améliorer ses documents d'orientation et ses autres mesures de soutien destinés aux inspecteurs et aux exploitants des aéroports.

La deuxième phase, soit la stratégie de mobilisation, doit avoir lieu à l'hiver 2020. Elle aura pour objectif :

- d'examiner l'approche des autres ministères et organismes chargés de la réglementation qui ont entrepris des examens semblables;
- d'examiner les pratiques exemplaires d'autres organismes chargés de la réglementation dans le secteur de l'aviation (p. ex., la Federal Aviation Administration, l'Agence européenne de la sécurité aérienne, la Civil Aviation Safety Authority, la Civil Aviation Authority) qui ont récemment entrepris de vastes initiatives de modernisation de leur réglementation;
- de consulter les intervenants de l'industrie, les régions de TC et d'autres experts;
- de déterminer le soutien requis pour le programme de surveillance tandis que TC poursuit ses efforts pour moderniser les pratiques actuelles en matière de SGS et pour mettre en œuvre les SGS dans d'autres secteurs dans l'avenir.

À la fin de la deuxième phase, un exposé des options sera rédigé et indiquera les recommandations à l'égard des outils de nature réglementaire et non réglementaire requis pour la modernisation des pratiques actuelles en matière de SGS ainsi que pour la mise en œuvre des SGS dans d'autres secteurs dans l'avenir.

En plus d'effectuer l'examen de la politique relative aux SGS, TC continue de jouer un rôle de premier plan dans la promotion et le développement des SGS dans le cadre de sa participation au Groupe international de collaboration en matière de gestion de la sécurité. Le groupe a récemment publié un document d'orientation intitulé « *Determining the value of SMS*<sup>1</sup> » qui présente des outils pour calculer le rendement du capital investi lors de la mise en œuvre des SGS, y compris une ventilation des coûts et une analyse des avantages ou de valeur de la sécurité.

---

<sup>1</sup> Groupe international de collaboration en matière de gestion de la sécurité (2016), *Determining the Value of SMS*, à l'adresse <https://www.skybrary.aero/bookshelf/books/3427.pdf> (dernière consultation le 27 mars 2023).

## Mars 2020 : évaluation par le BST de la réponse (évaluation impossible)

Dans sa réponse, Transports Canada (TC) indique qu'il a entamé un examen en deux phases de sa politique relative aux systèmes de gestion de la sécurité (SGS) afin de s'assurer que la mise en œuvre des SGS renforce la sécurité et s'effectue de façon durable, et que toutes les parties concernées soient prêtes pour la mise en œuvre. TC n'entend pas modifier les exigences relatives aux SGS ou étendre leur application à d'autres secteurs tant que l'examen ne sera pas terminé.

De plus, TC a indiqué qu'il était en train de terminer la première phase de son processus d'examen qui en compte deux. Toutefois, il n'a pas fourni d'échéancier pour la réalisation de la deuxième phase. Il n'a également pas fourni d'échéancier pour la rédaction de l'exposé des options concernant ses recommandations à l'égard des outils de nature réglementaire et non réglementaire à utiliser pour moderniser les pratiques en matière de SGS et mettre en œuvre les SGS dans d'autres secteurs.

Pendant ce temps, le Canada ne respecte pas les normes et les pratiques recommandées en matière de SGS énoncées à l'annexe 19 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* publiée par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Comme TC l'a souligné, les intervenants suivants ne se conforment pas aux exigences relatives aux SGS énoncées à l'annexe 19 de la Convention de l'OACI :

- les exploitants de services de transport aérien commercial international visés par les sous-parties 702, 703 et 704 du *Règlement de l'aviation canadien* (RAC);
- les organismes de maintenance agréés (sous-partie 573 du RAC) qui fournissent des services à ces exploitants;
- les unités de formation au pilotage (sous-partie 406 du RAC);
- les organismes d'approbation de conception (chapitre 505 du *Manuel de navigabilité*);
- les constructeurs agréés (sous-partie 561 du RAC).

Le Bureau voit d'un bon œil le fait que TC veuille s'assurer que la politique relative aux SGS réponde aux objectifs indiqués ci-dessus. Par contre, l'examen de la politique n'est toujours pas terminé, même si TC avait initialement indiqué, en 2016, que le processus prendrait un an et demi.

Il n'y a actuellement aucune mention évidente des mesures que TC compte prendre une fois l'examen terminé, ni aucune indication claire de son intention d'adopter des modifications au règlement afin d'exiger que tous les exploitants de services aériens commerciaux, qui exercent leurs activités au Canada et à l'étranger, mettent en œuvre un SGS en bonne et due forme.

Par conséquent, à l'égard de la réponse à la recommandation, le Bureau estime que son **évaluation est impossible**.

## Septembre 2020 : réponse de Transports Canada

TC est d'accord avec la recommandation et poursuit ses travaux sur l'examen de la politique relative aux systèmes de gestion de la sécurité (SGS).

L'examen de la politique relative aux SGS consiste à cerner les lacunes et les possibilités, ainsi qu'à mener des consultations auprès des experts en la matière (EM) et des intervenants du secteur de l'aviation. Ces renseignements aideront à élaborer des recommandations afin de mettre à jour et de moderniser les exigences actuelles du RAC en matière de SGS. De plus, les recommandations portent sur les moyens de mieux harmoniser la réglementation avec les exigences les plus récentes en matière de SGS, ainsi qu'avec les pratiques exemplaires internationales.

Le travail de base de l'examen de la politique relative aux SGS est terminé. Ce travail comprenait la création d'une charte de projet, la mise sur pied d'un groupe de travail sur les SGS avec des EM à l'administration centrale et dans les régions, l'élaboration d'un document de consultation et d'un plan, et la rédaction d'un document de travail sommaire. Le document de travail sommaire a été diffusé à l'interne avec les régions de TCAC (Pacifique, Prairies et Nord, Ontario, Québec et Atlantique) et servira d'outil pour appuyer les discussions et les consultations continues.

La première phase de l'examen de la politique relative aux SGS est axée sur les secteurs qui disposent actuellement d'exigences en matière de SGS, notamment : RAC 705 — Exploitation d'une entreprise de transport aérien; RAC 573 — Organismes de maintenance agréés (OMA) pour le RAC 705; RAC 302 — Aérodromes certifiés; RAC 805 — Services de la navigation aérienne (SNA); RAC 604 — Exploitants privés.

Des consultations officielles en personne avec les EM et des intervenants du secteur de l'aviation étaient initialement prévues pour mars 2020. Toutefois, elles ont été reportées en raison de la pandémie de COVID-19. En août 2020, l'équipe d'examen de la politique relative aux SGS a amorcé des consultations virtuelles avec l'inspecteur de TC, les EM et des intervenants du secteur de l'aviation.

De plus, en septembre 2020, TC mettra en œuvre d'autres moyens de consultation pour continuer à faire avancer le dossier, dont la distribution d'un document de consultation officiel par l'entremise du système de rapport des activités du CCRAC, ainsi que le lancement de la plateforme de consultation Parlons transport : Modernisation des systèmes de gestion de la sécurité, administrée par TC. Une fois la période de consultation terminée, l'équipe d'examen de la politique relative aux SGS commencera à élaborer des options et des recommandations pour modifier les exigences actuelles en matière de SGS.

À mesure que l'examen de la politique relative aux SGS se poursuivra, il s'appuiera sur les résultats des consultations et utilisera les recommandations comme facteurs importants à prendre en considération avant de procéder à la modernisation des exigences actuelles en matière de SGS.

Les premières consultations décrites ci-dessus devraient être achevées en décembre 2020.

Dans le cadre de l'évolution des SGS dans les secteurs qui ne sont pas actuellement réglementés par le RAC, l'équipe d'examen de la politique relative aux SGS proposera une démarche recommandée pour les consultations futures concernant l'élargissement des exigences relatives aux SGS dans d'autres secteurs, notamment : RAC 702, 703, 704, 573 (Organismes de maintenance agréés), 406 (Unités de formation au pilotage), 505 (Organismes de conception et de fabrication) et 561 (Construction de produits aéronautiques).

Ces travaux devraient débuter en janvier 2021.

### **Janvier 2021 : mise à jour de la réponse de Transports Canada**

TC examine actuellement les commentaires reçus pendant la période de consultation, tenue du 14 octobre au 19 décembre.

À mesure que nous travaillerons à l'élaboration d'options stratégiques et de prochaines étapes en fonction de ces commentaires, nous soulèverons des commentaires particuliers en vue de consultations additionnelles avec les intervenants, au besoin.

Entre-temps, nous publierons sous peu un rapport « Ce que nous avons entendu » par l'entremise du CCRAC, pour fournir aux intervenants un aperçu général des questions et des recommandations reçues au cours du processus de consultation.

### **Mars 2021 : évaluation par le BST de la réponse (évaluation impossible)**

Dans ses réponses, Transports Canada (TC) déclare qu'il est d'accord avec la recommandation et qu'il continue de travailler à l'examen de la politique relative aux systèmes de gestion de la sécurité (SGS), qui aidera en fin de compte à élaborer des recommandations visant à mettre à jour et à moderniser les exigences actuelles du *Règlement de l'aviation canadien* (RAC) en matière de SGS.

Selon TC, les travaux de base de l'examen de la politique sont terminés et le projet faisait l'objet de consultations jusqu'en décembre 2020 avec l'inspecteur de TC, des experts en la matière et des intervenants du secteur de l'aviation. TC examine actuellement les commentaires reçus pendant la période de consultation et élabore des options stratégiques et des recommandations pour modifier les exigences actuelles en matière de SGS. De plus, TC prévoit de publier un rapport « Ce que nous avons entendu » par l'entremise du Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne, pour fournir aux intervenants un aperçu général des questions et des recommandations reçues pendant la période de consultation.

En plus de formuler des recommandations aux exigences actuelles en matière de SGS, l'équipe d'examen des politiques de TC proposera une démarche recommandée pour les consultations futures concernant l'élargissement des SGS aux secteurs qui ne sont pas actuellement tenus d'avoir un SGS en vertu du RAC. Ce travail devait débuter en janvier 2021.

Comme il est indiqué dans la réévaluation par le BST de la réponse de TC datée de mars 2020, le Bureau estime encourageant que TC veuille moderniser les exigences actuelles en matière de SGS. Par contre, en 2016, TC a déclaré que l'examen de la politique durerait un an et demi, mais cet examen est toujours en cours et rien n'indique quand il sera terminé. De plus, il n'y a aucune mention évidente des mesures que TC compte prendre une fois l'examen terminé, ni aucune indication claire de son intention d'adopter des modifications réglementaires afin d'exiger que tous les exploitants de services aériens commerciaux, qui exercent leurs activités au Canada et à l'étranger, mettent en œuvre un SGS en bonne et due forme.

Par conséquent, à l'égard de la réponse à la recommandation A16-12, le Bureau estime que son **évaluation est impossible**.

### Septembre 2021 : réponse de Transports Canada

Transports Canada (TC) est d'accord avec la recommandation.

Au moment où la recommandation a été publiée, en juin 2016, TC exigeait déjà un système de gestion de la sécurité (SGS) de la part des transporteurs aériens commerciaux qui représentent environ 95 % des passagers-kilomètres. TC a aussi reconnu la valeur ajoutée d'un SGS et continue de jouer un rôle de premier plan dans la promotion et le développement des SGS dans le cadre de sa participation au Groupe international de collaboration en matière de gestion de la sécurité. Ce groupe a récemment publié un document d'orientation intitulé « Determining the value of SMS<sup>2</sup> » qui présente des outils pour calculer le rendement du capital investi lors de la mise en œuvre des SGS, y compris une ventilation des coûts et une analyse des avantages ou de la valeur de la sécurité.

Lors de sa dernière mise à jour en septembre 2020, le ministère s'est engagé à :

- entreprendre un examen de la politique relative aux SGS dans le secteur de l'aviation civile afin de cerner les lacunes et les possibilités, ainsi qu'à mener des consultations auprès des experts en la matière du secteur de l'aviation;
- rédiger un exposé des options qui indiquera les recommandations à l'égard des outils de nature réglementaire et non réglementaire requis pour la modernisation des pratiques actuelles en matière de SGS ainsi que pour la mise en œuvre des SGS dans d'autres secteurs à l'avenir.

Les consultations de l'examen de la politique relative aux SGS se sont terminées à la fin de 2020. Le rapport « Ce que nous avons entendu<sup>3</sup> » a été publié le 8 juin 2021. Ce rapport comprenait un

---

<sup>2</sup> Groupe international de collaboration en matière de gestion de la sécurité (2016), *Determining the Value of SMS*, à l'adresse <https://www.skybrary.aero/bookshelf/books/3427.pdf> (dernière consultation le 27 mars 2023).

<sup>3</sup> Transports Canada (2021), *Ce que nous avons entendu : Politique relative aux systèmes de gestion de la sécurité*, à l'adresse <https://tc.canada.ca/fr/services-generaux/lois-reglements/liste-reglements/reglement-aviation-canadien-dors-96-433/conseil-consultatif-reglementation-aerienne-canadienne-ccrac> (dernière consultation le 27 mars 2023).

résumé des commentaires reçus au cours des consultations; un tri de ces commentaires a été effectué pour aider à formuler les recommandations.

Un exposé des options sera rédigé, dans lequel des recommandations à court, moyen et long terme seront envisagées afin d'améliorer et de moderniser les SGS dans les secteurs actuels; un plan d'action, ainsi que les échéanciers prévus pour la mise en œuvre, sera communiqué aux membres du Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne (CCRAC) d'ici l'automne 2021.

De plus, à l'automne 2021, la deuxième phase de l'examen de la politique relative aux SGS commencera, ce qui permettra d'examiner l'élargissement des SGS aux secteurs de l'aviation dont les exploitants ne sont pas actuellement tenus d'avoir un SGS en vertu de la réglementation.

### **Mars 2022 : évaluation par le BST de la réponse (évaluation impossible)**

Dans sa réponse, Transports Canada (TC) a déclaré qu'il est d'accord avec la recommandation. TC a aussi indiqué qu'il jouera un rôle de premier plan dans la promotion et le développement des systèmes de gestion de la sécurité (SGS) dans le cadre de sa participation au Groupe international de collaboration en matière de gestion de la sécurité.

Depuis sa dernière réponse, le ministère a terminé les consultations relativement à un examen de la politique relative aux SGS, qui a été utilisé par TC pour aider à formuler des recommandations. La deuxième phase de l'examen de la politique relative aux SGS, qui examinera l'élargissement des SGS à d'autres secteurs de l'aviation, était prévue à l'automne 2021. Selon TC, le travail sur l'examen de la politique est toujours en cours, avec quelques retards.

TC s'est engagé à rédiger un exposé des options qui comprendra des recommandations à court, moyen et long terme afin d'améliorer et de moderniser les SGS, ainsi qu'un plan d'action et des échéanciers prévus pour la mise en œuvre. L'exposé des options devait être communiqué au Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne à l'automne 2021; toutefois, cela reste à faire.

Le Bureau estime encourageant que TC continue de promouvoir et de développer les SGS et qu'il prévoit moderniser les exigences actuelles relatives aux SGS. Toutefois, l'examen de la politique et des consultations sont en cours et rien n'indique quand ce processus sera terminé. De plus, il n'y a aucune indication claire sur la façon dont les résultats de ces initiatives permettront de remédier à la lacune de sécurité indiquée dans la recommandation A16-12 et si le ministère apportera des modifications réglementaires afin d'exiger que tous les exploitants de services aériens commerciaux, qui exercent leurs activités au Canada, mettent en œuvre un SGS en bonne et due forme.

Par conséquent, à l'égard de la réponse à la recommandation A16-12, le Bureau estime que son **évaluation est impossible**.

## Octobre 2022 : réponse de Transports Canada

Transports Canada (TC) est d'accord avec la recommandation<sup>4</sup>.

Au moment où la recommandation a été publiée, en juin 2016, TC exigeait déjà un système de gestion de la sécurité (SGS) de la part des transporteurs aériens commerciaux qui représentent environ 95 % des passagers-kilomètres. TC a aussi reconnu la valeur ajoutée d'un SGS et continue de jouer un rôle de premier plan dans la promotion et le développement des SGS dans le cadre de sa participation au Groupe international de collaboration en matière de gestion de la sécurité. Ce groupe a récemment publié un document d'orientation intitulé « Determining the value of SMS<sup>5</sup> » qui présente des outils pour calculer le rendement du capital investi lors de la mise en œuvre des SGS, y compris une ventilation des coûts et une analyse des avantages ou de la valeur de la sécurité.

En 2020, l'équipe de l'examen de la politique relative aux SGS de TC a terminé les consultations. En juin 2021, elle a publié le rapport « Ce que nous avons entendu », qui comprend un résumé des commentaires reçus au cours des consultations; un tri de ces commentaires a été effectué pour aider à formuler les recommandations.

Dans sa mise à jour de septembre 2021, TC s'est engagé à :

- entreprendre la deuxième phase de l'examen de la politique relative aux SGS, qui permettra d'examiner l'élargissement des SGS aux secteurs de l'aviation dont les exploitants ne sont pas actuellement tenus d'avoir un SGS en vertu de la réglementation;
- rédiger un exposé des options qui indiquera les recommandations à l'égard des outils de nature réglementaire et non réglementaire requis pour la modernisation des pratiques actuelles en matière de SGS ainsi que pour la mise en œuvre des SGS dans d'autres secteurs à l'avenir.

Depuis la dernière mise à jour, TC a poursuivi ses efforts visant à faire avancer la deuxième phase de son examen de la politique relative aux SGS, et poursuivra ce travail jusqu'à l'entrée en vigueur de la réglementation. Compte tenu de l'ampleur des modifications requises et des nouvelles normes de l'OACI en matière de SGS, TC a choisi de diviser la modernisation du cadre du SGS en deux dossiers. Voici les objectifs de chaque dossier :

- Dans le **dossier un**, il est proposé de chercher à étendre les SGS aux organisations de conception et de fabrication, ainsi qu'à harmoniser les règlements existants sur les SGS

---

<sup>4</sup> Les réponses présentées sont celles des intervenants du BST dans le cadre de communications écrites et sont reproduites intégralement. Le BST corrige sans indiquer les erreurs typographiques dans le contenu qu'il reproduit, mais utilise des crochets [ ] pour indiquer d'autres changements ou montrer qu'une partie de la réponse a été omise parce qu'elle n'était pas pertinente.

<sup>5</sup> Groupe international de collaboration en matière de gestion de la sécurité (2016), *Determining the Value of SMS*, à l'adresse <https://www.skybrary.aero/bookshelf/books/3427.pdf> (dernière consultation le 27 mars 2023).

dans un souci de clarté et de simplicité. Il est également proposé de veiller à la conformité des règlements canadiens avec les normes internationales et d'harmoniser les règlements avec ceux des principaux partenaires internationaux.

- Dans le **dossier deux**, il sera proposé d'examiner l'élargissement des SGS à d'autres secteurs qui ne sont pas actuellement visés par les exigences en matière de SGS du *Règlement de l'aviation canadien* (RAC). Les secteurs qui font l'objet d'un examen en vue de l'élargissement des SGS ont été informés qu'ils seront consultés sur la mise en œuvre des SGS dans un proche avenir afin qu'ils puissent mieux se préparer.

TC en est actuellement à la rédaction de la deuxième phase du dossier un, l'avis de proposition de modification (APM) pour la modernisation des SGS, qui devrait être prêt d'ici l'automne 2022. La publication dans la Partie I de la *Gazette du Canada* est prévue au milieu de 2024. Le calendrier du dossier deux est toujours en cours d'élaboration.

En ce qui concerne l'exposé des options, TC a donné et continue de donner la priorité à la communication et à la consultation avec les membres du Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne (CCRAC) concernant les options de modernisation des SGS. À cette fin, TC a présenté une mise à jour sur son examen de la politique, des options pour l'approche réglementaire proposée ainsi qu'un calendrier de modernisation lors de la 19<sup>e</sup> plénière du CCRAC, qui s'est déroulée entre le 23 et le 25 novembre 2021. Les plans de modernisation et les échéanciers ont également été communiqués par l'entremise de divers forums, tels que le Canadian Aviation Safety Collaboration Forum (avril 2022) et la conférence annuelle de la Northern Air Transport Association (avril 2022).

De plus, à l'été 2022, TC a mené, par l'entremise du CCRAC, des consultations externes au cours desquelles il a présenté les moyens proposés pour faire progresser les modifications de la deuxième phase du dossier un.

TC souligne par ailleurs qu'il est toujours résolu à mettre en œuvre les modifications réglementaires d'une manière qui puisse être adaptée à la taille et à la complexité des opérations données; qui ait des exigences d'une portée réalisable; et qui soit équitable quant aux délais de conformité des exploitants.

### **Mars 2023 : évaluation par le BST de la réponse (attention en partie satisfaisante)**

Dans sa plus récente réponse, Transports Canada (TC) a déclaré qu'il est d'accord avec la recommandation.

Depuis la mise à jour précédente en septembre 2021, TC a continué à faire avancer la deuxième phase de son examen de la politique relative aux systèmes de gestion de la sécurité (SGS), où il examinera l'élargissement des SGS à d'autres secteurs de l'aviation, et poursuivra ce travail jusqu'à l'entrée en vigueur de la réglementation. À cette fin, TC a présenté une mise à jour sur son examen de la politique, des options pour l'approche réglementaire proposée ainsi qu'un calendrier de modernisation lors de la 19<sup>e</sup> plénière du Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne, qui s'est déroulée entre le 23 et le 25 novembre 2021.

Compte tenu de l'ampleur de cette initiative, TC a divisé la modernisation du cadre du SGS en deux dossiers. TC rédige actuellement le dossier un, l'avis de proposition de modification (APM) pour la modernisation des SGS. Dans le dossier un, il est proposé de chercher à étendre les SGS aux organisations de conception et de fabrication. De plus, il y sera proposé de veiller à la conformité et à l'harmonisation des règlements canadiens avec les normes internationales. À la suite de sa réponse d'octobre 2022, TC a confirmé que l'APM sera publié sur le site Web du CCRAC au printemps 2023. La publication dans la Partie I de la *Gazette du Canada* est prévue au milieu de 2024.

Dans le dossier deux, il sera proposé d'examiner l'élargissement des SGS à d'autres secteurs qui ne sont pas actuellement visés par les exigences en matière de SGS du *Règlement de l'aviation canadien* (RAC). Le calendrier du dossier deux est toujours en cours d'élaboration.

La question de la gestion de la sécurité figure sur la Liste de surveillance du BST depuis 2010. Comme en témoigne la Liste de surveillance 2022, les progrès ont été lents en vue d'étendre l'utilisation des SGS au-delà des exploitants assujettis à la sous-partie 705 du RAC. Bien que le Bureau soit encouragé par le fait que TC procède à un examen de la politique relative aux SGS qui aidera à formuler des recommandations visant à moderniser et à étendre les exigences en matière de SGS, tant que cet examen ne sera pas terminé et que des changements ne seront pas apportés à ces exigences, il n'est pas clair si ces efforts permettront de remédier à la lacune de sécurité mentionnée dans la recommandation.

Par conséquent, le Bureau estime que la réponse à la recommandation A16-12 dénote une **attention en partie satisfaisante**.

## Réponse et évaluation les plus récentes

### Septembre 2023 : réponse de Transports Canada

Transports Canada (TC) est d'accord avec la recommandation A16-12 et continue de faire avancer ses travaux relatifs à la modernisation du cadre du SGS au Canada<sup>6</sup>.

Au moment où la recommandation a été publiée, en juin 2016, TC exigeait déjà un système de gestion de la sécurité (SGS) de la part des transporteurs aériens commerciaux qui représentent environ 95 % des passagers-kilomètres. TC a aussi reconnu la valeur ajoutée d'un SGS et continue de jouer un rôle de premier plan dans la promotion et le développement des SGS dans le cadre de sa participation au Groupe international de collaboration en matière de gestion de la sécurité. Ce groupe a récemment publié un document d'orientation intitulé « Determining the

---

<sup>6</sup> Les réponses présentées sont celles des intervenants du BST dans le cadre de communications écrites et sont reproduites intégralement. Le BST corrige sans indiquer les erreurs typographiques et les problèmes d'accessibilité dans le contenu qu'il reproduit, mais utilise des crochets [ ] pour indiquer d'autres changements ou montrer qu'une partie de la réponse a été omise parce qu'elle n'était pas pertinente.

value of SMS<sup>7</sup> » qui présente des outils pour calculer le rendement du capital investi lors de la mise en œuvre des SGS, y compris une ventilation des coûts et une analyse des avantages ou de la valeur de la sécurité.

Tel que noté dans la mise à jour de TC d'octobre 2022, compte tenu de l'ampleur des modifications requises et des nouvelles normes de l'OACI en matière de SGS, TC a choisi de diviser la modernisation du cadre du SGS en deux dossiers. Voici les objectifs de chaque dossier :

- Dans le **dossier un**, il est proposé de chercher à étendre les SGS aux organisations de conception et de fabrication, ainsi qu'à harmoniser les règlements existants sur les SGS dans un souci de clarté et de simplicité. Il est également proposé de veiller à la conformité des règlements canadiens avec les normes internationales et d'harmoniser les règlements avec ceux des principaux partenaires internationaux.
- Dans le **dossier Edeux**, il est proposé d'étendre les SGS à certains secteurs qui ne sont pas actuellement visés par les exigences du *Règlement de l'aviation canadien* (RAC) en matière de SGS, tels que les exploitants d'opérations de travail aérien (sous-partie 702), de taxis aériens (sous-partie 703) et de services de navette (sous-partie 704) ainsi que les organismes de maintenance agréés (OMA) et les unités de formation au pilotage (UFP). De plus, TC évalue la possibilité d'étendre les SGS à d'autres secteurs, comme l'exigeront les futures modifications de l'annexe 19 de l'OACI.

Jusqu'à présent, dans le dossier un, TC a réalisé un examen des politiques relatives aux systèmes de gestion de la sécurité dans l'aviation civile pour cerner les enjeux, pour examiner des options pour l'approche réglementaire proposée et, par la suite, pour élaborer un plan de consultation en vue de poursuivre la mobilisation des experts en la matière (EM) de l'aviation et des intervenants. À compter de 2020, TC a publié les documents de consultation suivants<sup>8</sup> :

- 2020 Systèmes de gestion de la sécurité (SGS) de l'Aviation civile : Document de consultation
- 2020 Ce que nous avons entendu : Examen de la politique des systèmes de gestion de la sécurité (SGS)
- 2022 Plan de consultation externe SGS pour la conception et la fabrication
- 2022 Rapport sommaire des consultations externes sur la modernisation réglementaire du SGS

À l'été 2022, TC a terminé ses consultations externes sur son examen de la politique sur les SGS par l'entremise du Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne (CCRAC); les consultations visaient à obtenir la rétroaction de l'industrie sur les options proposées pour une approche réglementaire de modernisation des SGS visés par le dossier un. Les commentaires

<sup>7</sup> Groupe international de collaboration en matière de gestion de la sécurité (2016), *Determining the Value of SMS*, à l'adresse <https://www.skybrary.aero/bookshelf/books/3427.pdf>

<sup>8</sup> Ces documents de consultation sont accessibles sur le site Web du CCRAC, à l'adresse suivante : <https://wwwapps.tc.gc.ca/Saf-Sec-Sur/2/NPA-APM/actr.aspx?id=82&aType=1&GoCTemplateCulture=fr-CA>

reçus dans le cadre de ce processus de consultation continuent d'éclairer les travaux en cours liés à la modernisation des SGS au Canada, y compris l'élaboration de l'Avis de proposition de modification (APM) concernant la modernisation des SGS visés par le dossier un, dont la publication est prévue à l'automne 2023. Les modifications réglementaires proposées viendraient regrouper les règlements existants sur les systèmes de gestion de la sécurité et instaurer des exigences imposant un système de gestion de la sécurité pour la conception et les fabricants d'aéronefs. La publication dans la Partie I de la *Gazette du Canada* est prévue au milieu du printemps 2025.

Dans le dossier deux, TC étudie la possibilité d'étendre les exigences en matière de SGS à d'autres secteurs assujettis au RAC, tels que les exploitants d'opérations de travail aérien (sous-partie 702), de taxis aériens (sous-partie 703) et de services de navette (sous-partie 704) ainsi que les organismes de maintenance agréés (OMA), les unités de formation au pilotage (UFP) et d'autres secteurs comme l'exigeront les futures modifications de l'annexe 19 de l'OACI. Les travaux liés au dossier deux sont actuellement en attente de l'achèvement et de la mise en œuvre du dossier un.

TC souligne par ailleurs qu'il est toujours résolu à mettre en œuvre les modifications réglementaires d'une manière qui puisse être adaptée à la taille et à la complexité des opérations données; qui ait des exigences d'une portée réalisable; et qui soit équitable quant aux délais de conformité des exploitants.

#### **Février 2024 : évaluation par le BST de la réponse (attention en partie satisfaisante)**

Dans sa plus récente réponse, Transports Canada (TC) a réaffirmé qu'il est d'accord avec la recommandation A16-12.

Dans sa réponse, TC décrit certaines mesures concernant son approche de modernisation du cadre du système de gestion de la sécurité (SGS), que le Bureau a déjà évaluées. Plus précisément, la réponse de TC explique qu'en raison de l'ampleur des modifications requises et compte tenu des normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en matière de SGS, le projet de modernisation a été divisé en 2 dossiers.

Le Bureau trouve encourageant le fait que, dans le cadre du dossier un, TC a publié récemment un Avis de proposition de modification (APM) concernant les changements apportés au cadre des SGS<sup>9</sup>. Selon TC, cet APM regroupera les règlements existants sur les SGS et instaurera des exigences imposant un SGS pour les concepteurs et les fabricants d'aéronefs. Le Bureau continuera de surveiller la progression de cet APM, dont la publication dans la Partie I de la *Gazette du Canada* est prévue au printemps 2025.

---

<sup>9</sup> L'APM 2024-002, Systèmes de gestion de la sécurité, est accessible à cette adresse : <https://wwwapps.tc.gc.ca/Saf-Sec-Sur/2/NPA-APM/npaapml.aspx?GoCTemplateCulture=fr-CA> (dernière consultation le 1<sup>er</sup> mars 2024).

TC a indiqué que, dans le cadre du dossier deux, il étudiera la possibilité d'étendre les exigences en matière de SGS à d'autres secteurs assujettis au *Règlement de l'aviation canadien* (RAC), tels que les exploitants d'opérations de travail aérien (sous-partie 702), de taxis aériens (sous-partie 703) et de services de navette (sous-partie 704) ainsi que les organismes de maintenance agréés, les unités de formation au pilotage et d'autres secteurs comme l'exigeront les futures modifications de l'annexe 19 de l'OACI. Toutefois, à l'heure actuelle, TC n'a pas encore fourni de renseignements suffisants au Bureau pour déterminer l'étendue des mesures prises par TC et le calendrier prévu pour étendre les SGS à d'autres secteurs du RAC; par conséquent, le Bureau attend avec impatience d'obtenir des éclaircissements sur les résultats prévus et des échéanciers dans les réponses futures.

En 2005, TC a instauré des exigences en matière de SGS pour les exploitants de compagnies aériennes et les entreprises qui effectuent la maintenance de leurs aéronefs. En 2008 et 2009, TC a instauré des exigences en matière de SGS applicables aux aéroports et aux prestataires de services de circulation aérienne. En 2009, TC a retardé la mise en œuvre des règlements sur les SGS dans les autres secteurs de l'aviation, citant parmi ses raisons celle d'« [...] accorder plus de temps au secteur pour s'y préparer [...] »<sup>10</sup>. Environ 90 % de tous les titulaires de certificat d'aviation canadien ne sont toujours pas tenus par la réglementation d'avoir un SGS. Tant que tous les exploitants de l'aviation commerciale ne seront pas tenus d'avoir un SGS, le risque persistera. Si les exigences en matière de SGS sont étendues aux autres articles du RAC, comme le laisse entendre TC dans sa dernière réponse, il sera possible de réduire considérablement, voire d'éliminer la lacune de sécurité associée à cette recommandation.

Par conséquent, le Bureau estime que la réponse à la recommandation A16-12 dénote une **attention en partie satisfaisante**.

### État du dossier

Le BST continuera de surveiller la progression des mesures prévues par TC afin de réduire les risques liés à la lacune de sécurité décrite dans la recommandation A16-12, et réévaluera cette lacune annuellement ou au besoin.

Le présent dossier est **actif**.

---

<sup>10</sup> Transports Canada, Améliorer le programme de sécurité de l'Aviation civile du Canada : Un Plan d'action jusqu'en avril 2013 (avril 2012).