

PLAN DE VOL : Gérer les risques de la sûreté du transport aérien



**Rapport du
Comité consultatif**

Publié par le :

Secrétariat sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*
Ottawa, Canada
K1A 0N5

Ce rapport est disponible sur le site Web www.tc.gc.ca/tcss/CATSA

Cette publication a été financée par Transports Canada. Les opinions formulées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Ministère. Le document était rédigé en anglais et a été ensuite traduit en français.

ISBN 0-662-49673-6

No de cat. T52-4/18-2006

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représenté par le Ministre des Transports (2006)

Ce matériel peut être reproduit à des fins non commerciales à condition de citer la source du document.



Transport
Canada

Transports
Canada

CATSA Act Review Examen de la
Loi sur l'ACSTA

180, rue Elgin Street
Room/Bureau 901
Ottawa, Ontario
K2P 2K3

À L'HONORABLE
MINISTRE DES TRANSPORTS

Monsieur le Ministre,

Nous, les membres du Comité, avons l'honneur de vous présenter, en vertu de l'article 33 de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien*, le rapport du Comité consultatif sur l'Examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien*.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le président,
Reg Whitaker

Jacques Bourgault

Chem Heed

Canada

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| 1. EXAMEN DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE AU CANADA | 7 |
| 1.1 INTRODUCTION | 7 |
| 1.1.1 La politique canadienne de sécurité nationale et le secteur de l'aviation civile | 8 |
| 1.1.2 La sûreté aérienne au Canada avant 1985 | 9 |
| 1.1.3 La tragédie du vol 182 d'Air India et ses répercussions | 10 |
| 1.1.4 Le défi du 11 septembre 2001 | 11 |
| 1.2 L'ADMINISTRATION CANADIENNE DE LA SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN ET LA SÛRETÉ AÉRIENNE | 12 |
| 1.3 LE MANDAT DU COMITÉ CONSULTATIF ET LE PROCESSUS D'EXAMEN | 15 |
| 2. PROTECTION DES CANADIENS QUI VOYAGENT PAR AVION | 19 |
| 2.1 PROGRAMME DE SÛRETÉ AÉRIENNE DU CANADA | 20 |
| 2.2 LA DIMENSION INTERNATIONALE : L'OACI | 21 |
| 2.3 LA DIMENSION NORD-AMÉRICAINNE | 24 |
| 2.4 STRUCTURE DU SYSTÈME DE SÛRETÉ DE L'AVIATION DU CANADA | 26 |
| 2.5 RISQUES ET NIVEAUX : VISION DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE | 31 |
| 2.5.1 Sûreté axée sur les risques | 31 |
| 2.5.2 Sûreté multiniveau | 34 |
| 2.6 RENSEIGNEMENT | 36 |
| 2.6.1 La fonction du renseignement au sein du gouvernement du Canada | 37 |
| 2.6.2 Besoin de renseignements de l'ACSTA | 40 |
| 2.6.3 Des rapports plus vastes | 43 |
| 2.7 COORDINATION DE LA SÛRETÉ | 43 |
| 2.7.1 Programme de surveillance..... | 44 |
| 2.7.2 Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport | 44 |
| 2.7.3 Comité de sûreté de l'aéroport | 46 |
| 2.8 LACUNES ET FAILLES DU SYSTÈME DE SÛRETÉ DE L'AVIATION | 48 |
| 2.8.1 Fret aérien | 48 |

| | |
|---|----|
| 2.8.2 Aviation générale et exploitants des services aéronautiques à l'aéroport | 51 |
| 2.8.3 Substances difficiles à détecter | 52 |
| 2.8.4 Lacunes et failles aux aéroports..... | 53 |
| 3. MANDAT DE L'ACSTA | 57 |
| 3.1 CONTRÔLE | 58 |
| 3.1.1 Contrôle préembarquement (CPE) | 58 |
| 3.1.2 Contrôle des bagages enregistrés (CBE) | 61 |
| 3.1.3 Contrôle des non-passagers (CNP) | 63 |
| 3.1.4 Autres fonctions de contrôle..... | 64 |
| 3.2 RÔLE EN MATIÈRE DE FINANCEMENT | 66 |
| 3.2.1 Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA) | 66 |
| 3.2.2 Financement des services de police aux aéroports..... | 67 |
| 3.3 CARTE D'IDENTITÉ POUR LES ZONES RÉGLEMENTÉES (CIZR) | 69 |
| 3.4 FONCTIONS SUPPLÉMENTAIRES ATTRIBUÉES PAR LE MINISTRE | 72 |
| 3.5 CRITÈRES POUR LE MANDAT DE L'ACSTA | 72 |
| 4. CADRE RÉGLEMENTAIRE | 75 |
| 4.1 RÉGLEMENTATION DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE AU CANADA | 75 |
| 4.1.1 <i>Loi sur l'aéronautique</i> | 75 |
| 4.1.2 Réglementation | 76 |
| 4.1.3 Directives et arrêtés d'urgence | 79 |
| 4.1.4 Dérogations | 80 |
| 4.2 PROCÉDURES NORMALISÉES D'EXPLOITATION (PNE) DE L'ACSTA | 81 |
| 4.3 SUPERVISION ET APPLICATION | 82 |
| 4.4 ENJEUX RÉGLEMENTAIRES | 86 |
| 4.4.1 Réglementation axée sur les résultats | 86 |
| 4.4.2 Vers un cadre réglementaire axé sur les résultats | 88 |
| 4.4.3 Vers un système de planification de la sûreté | 93 |

| | |
|--|-----|
| 5. SERVICES DE CONTRÔLE | 99 |
| 5.1 MODÈLES DE PRESTATION DE SERVICES | 100 |
| 5.2 GESTION DU RENDEMENT | 104 |
| 5.2.1 Indicateurs de rendement | 105 |
| 5.2.2 Facteurs influant sur le rendement | 107 |
| 5.2.3 Atteindre un rendement élevé | 111 |
| 5.2.4 Reddition de comptes sur le rendement | 112 |
| 5.3 QUESTIONS DE RESSOURCES HUMAINES | 114 |
| 5.3.1 Rémunération et recrutement | 116 |
| 5.3.2 Orientation et formation | 116 |
| 5.3.3 Contrôle et supervision | 118 |
| 5.3.4 Relations de travail | 119 |
| 5.3.5 Règlement de différends..... | 120 |
| 5.4 GESTION DES INCIDENTS..... | 123 |
| 5.5 HABILITATIONS DE SÉCURITÉ | 125 |
| 6. GOUVERNANCE ET RESPONSABILISATION | 127 |
| 6.1 L'ACSTA À TITRE DE SOCIÉTÉ D'ÉTAT | 128 |
| 6.1.1 Conseil d'administration de l'ACSTA | 128 |
| 6.1.2 Rémunération des membres du Conseil | 130 |
| 6.1.3 Le premier dirigeant de l'ACSTA | 131 |
| 6.1.4 Relations avec le ministre et responsabilisation | 132 |
| 6.1.5 Planification d'entreprise | 133 |
| 6.1.6 Relations | 135 |
| 6.1.7 Consultation | 138 |
| 6.1.8 Arrangements financiers et administratifs | 138 |
| 6.2 AUTRES MODÈLES ORGANISATIONNELS | 139 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 6.3 | AUTORITÉ DE GESTION ET RESPONSABILISATION | 143 |
| 6.3.1 | Autorité opérationnelle et responsabilisation — Qui devrait faire quoi? | 144 |
| 6.3.2 | Autorité et responsabilisation financières | 147 |
| 6.3.3 | Autorité et responsabilisation administratives | 148 |
| 7. | INCIDENCES SUR L'AVENIR DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE | 151 |
| 7.1 | PERSPECTIVES D'AVENIR | 151 |
| 7.2 | TENDANCES DANS LE SECTEUR DE L'AVIATION | 152 |
| 7.3 | TENDANCES RELATIVES À LA TECHNOLOGIE | 155 |
| 7.4 | INCIDENCE SUR L'ACSTA | 161 |
| 8. | AUTRES OBSERVATIONS | 163 |
| 8.1 | LE DROIT POUR LA SÉCURITÉ DES PASSAGERS DU TRANSPORT AÉRIEN (DPSTA) | 164 |
| 8.1.1 | Financement fédéral ou droit pour la sûreté distinct | 166 |
| 8.1.2 | Transparence en matière de reddition de comptes et d'utilisation du DPSTA | 167 |
| 8.2 | LOCAUX FOURNIS AUX AÉROPORTS | 170 |

ILLUSTRATIONS

| | | |
|-----|---|----|
| 2.1 | Le contexte de la sécurité aéroportuaire..... | 27 |
| 3.1 | Processus à plusieurs étapes de contrôle préembarquement | 59 |
| 3.2 | Processus multiniveau de contrôle des bagages enregistrés..... | 62 |
| 4.1 | Vue d'ensemble du cadre réglementaire | 77 |
| 4.2 | Programme national de sûreté de l'aviation civile – Cadre proposé..... | 94 |

| | |
|---|-----|
| TABLEAUX | |
| 7.1 Prévision de la croissance de trafic de passagers aériens | 153 |
| 8.1 Taux du DPSTA | 165 |
| 8.2 Revenus au titre du DPSTA et charges | 168 |
| | |
| ANNEXE A – LISTE DES RECOMMANDATIONS | 173 |
| | |
| ANNEXE B – MANDAT | 181 |
| | |
| ANNEXE C – MÉMOIRES ET CONSULTATIONS | 187 |
| | |
| ANNEXE D – AÉROPORTS DÉSIGNÉS EN VERTU DE <i>LA LOI SUR L'ACSTA</i> | 191 |
| | |
| ANNEXE E – GLOSSAIRE | 195 |

Chapitre Un

EXAMEN DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE AU CANADA

1.1 INTRODUCTION

La sécurité des Canadiens a toujours été un sujet de grande importance au pays. Depuis les événements du 11 septembre 2001, et en raison de l'émergence d'une menace terroriste – menace qui plane toujours et qui s'est déjà exprimée par des actes de violence au cœur même de l'Amérique du Nord – la sécurité et la sûreté des Canadiens sont au premier plan des priorités de leur gouvernement. Des aéronefs transportant un grand nombre de passagers sont des cibles de choix pour des terroristes. Les Américains ont juré après le 11 septembre de tout mettre en œuvre afin que les avions de lignes commerciales ne soient plus jamais transformés par des terroristes en armes servant à tuer des milliers de personnes. Les Canadiens pour leur part n'ont pas oublié l'attentat à la bombe perpétré par des terroristes contre le vol 182 d'Air India en 1985, attentat qui a enlevé la vie à des centaines de personnes innocentes, des citoyens canadiens pour la plupart. Et les Canadiens, eux aussi, ont juré : « plus jamais ».

La prévention du terrorisme aérien est une affaire fort complexe. Elle implique les divers secteurs de compétence gouvernementale — le fédéral, le provincial et le municipal — ainsi que des pays étrangers, des organisations internationales et des entreprises, et ce, dans le contexte d'une plus grande mondialisation de l'économie. La prévention du terrorisme ne se résume pas tout simplement à une question de sécurité, mais a également trait aux intérêts commerciaux des compagnies aériennes, des aéroports et des secteurs de l'économie qui dépendent du transport aérien. Elle a une incidence sur les projets de voyage

des Canadiens, qui vivent dans une société de plus en plus mobile. Elle influe sur les droits et les libertés des citoyens canadiens, qui seront peut-être appelés à renoncer à certaines libertés en échange de la promesse d'une sécurité accrue. La prévention du terrorisme aérien soulève des questions épineuses en matière de politique publique. Enfin, elle présuppose l'évaluation de menaces qui ne cessent d'évoluer, en adaptant toujours les mesures préventives en vue d'éviter que ces menaces ne se concrétisent. Il s'agit d'un défi de taille.

Les Canadiens peuvent être fiers du travail qui a été fait au cours des dernières années dans le but de relever ce défi. Cela est attribuable, en très grande partie, à l'engagement et à la collaboration des principaux partenaires de la sûreté aérienne : Transports Canada, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), les autorités aéroportuaires, les transporteurs aériens, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et les corps policiers locaux.

Il y a encore beaucoup à faire. Ce rapport indique ce qu'il faut régler.

1.1.1 La politique canadienne de sécurité nationale et le secteur de l'aviation civile

Ainsi que le précise la *Politique canadienne de sécurité nationale*, « pour un gouvernement, aucune fonction ou obligation ne peut être plus importante que celle d'assurer la protection et la sécurité de ses citoyens¹ ».

Dans un monde de plus en plus « interdépendant », les menaces à la sécurité et à la sûreté des Canadiens ne connaissent souvent plus de frontières. Pour se protéger de ces menaces, il faut « une approche plus intégrée en matière de sécurité nationale, une approche intégrée à l'échelle gouvernementale et à celle de nos principaux partenaires² ». La sécurité nationale est par ailleurs étroitement liée à la sécurité internationale, de sorte que les pays doivent concerter leurs efforts pour entreprendre une démarche unifiée. La *Politique canadienne de sécurité nationale* précise les trois intérêts fondamentaux en la matière, à savoir protéger le Canada et la sécurité des Canadiens au pays et à l'étranger, s'assurer que le pays n'est pas une source pour des menaces visant nos alliés, et contribuer à la sécurité internationale.

La sûreté aérienne — la sûreté des aéronefs, des aéroports et de tous les éléments du secteur de l'aviation — est un facteur clé de la sécurité nationale. Le détournement d'avions pour en faire des armes de destruction massive lors des événements tragiques du 11 septembre 2001 a frappé l'imaginaire collectif et créé une image de ce qu'est la menace terroriste contemporaine. Les attentats qui ont frappé le réseau ferroviaire de Madrid

¹ *Protéger une société ouverte : la Politique canadienne de sécurité nationale* (avril 2004).

² *Ibid.*

en 2004 ont souligné la vulnérabilité du secteur des transports, de même que les attentats suicides à la bombe sur le réseau de transport en commun de Londres en 2005 et, dernièrement, en août 2006, le présumé complot terroriste au Royaume-Uni visant à faire exploser au moins une dizaine d'avions à destination des États-Unis. Or, les menaces terroristes envers les services de transport aérien étaient évidentes bien avant le 11 septembre 2001.

1.1.2 La sûreté aérienne au Canada avant 1985

À la fin des années 1960 et au cours des années 1970, le détournement d'avions commerciaux était la tactique terroriste de choix. Au début des années 1970, en réaction aux menaces de plus en plus nombreuses visant l'aviation civile, les États membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ont adopté l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*³. En vertu de cette annexe, chaque pays membre doit désigner une administration qui élaborera des objectifs, des politiques et des programmes nationaux en vue de prévenir les actes illégaux pouvant menacer la sécurité de l'aviation civile. Depuis, l'Annexe 17 a été mise à jour plusieurs fois en réponse à de nouvelles menaces et à de nouveaux incidents.

Le gouvernement du Canada a désigné Transports Canada à titre d'autorité de l'aviation et a de plus élaboré un programme de maintien de l'ordre et de la sûreté pour les aéroports, fondé sur les spécifications et pratiques en matière de sûreté proposées par l'OACI pour les aéroports internationaux. En 1972, le *Code criminel du Canada* a été modifié de façon à ce que les détournements d'avion, la mise en péril de la sécurité d'un aéronef en vol et la possession d'explosifs ou d'armes offensives à bord d'un aéronef deviennent des actes criminels. Des dispositions relatives à la sûreté aérienne ont été ajoutées à la *Loi sur l'aéronautique* en 1973 et un règlement a été adopté, en vertu duquel les exploitants des aéronefs canadiens doivent fouiller les personnes, leurs biens personnels ainsi que leurs bagages à titre de condition de transport. Les exploitants des aéronefs étrangers ont été assujettis à ces mêmes exigences en 1976. La *Loi sur l'aéronautique* et sa réglementation connexe ont fait l'objet d'importantes révisions en 1985 et après le 11 septembre 2001. On continue de les mettre à jour et de répondre à l'évolution des exigences en matière de sûreté aérienne.

Avant 1985, il incombait aux transporteurs aériens d'assurer la sûreté de leurs aéronefs, alors que Transports Canada était responsable de l'établissement de l'ensemble des normes en matière de sûreté pour les aéroports et les compagnies aériennes. De plus, en sa qualité de propriétaire et d'exploitant des principaux aéroports, le Ministère devait veiller à fournir

³ Pour obtenir des précisions sur l'Annexe 17 de l'OACI, consulter le chapitre 2.

les équipements et les installations de sûreté aux aéroports. On portait une attention particulière aux bagages de cabine. Par son régime de sûreté aérienne, Transports Canada a fourni aux compagnies aériennes des portiques de détection et des détecteurs portatifs ainsi que des appareils de radioscopie afin que des activités de contrôle puissent être réalisées.

1.1.3 La tragédie du vol 182 d’Air India et ses répercussions

Le 23 juin 1985, le terrible bilan en vies humaines du terrorisme aérien a frappé de plein fouet les Canadiens. L’avion du vol 182 d’Air India, en partance de Toronto à destination de Delhi, a été détruit au large de la côte Ouest de l’Irlande par une bombe qui a entraîné la mort de 329 personnes innocentes, des citoyens canadiens pour la plupart. Le même jour, deux manutentionnaires de bagages ont perdu la vie à l’aéroport Narita de Tokyo à la suite de l’explosion d’une seconde bombe placée dans un bagage en transit depuis Vancouver, destiné à être placé à bord d’un autre vol d’Air India. À ce jour, l’attentat à la bombe contre Air India détient le record peu reluisant du plus grand nombre de victimes de tout attentat à la bombe contre un avion, dépassant en nombre les 270 personnes tuées, à bord et au sol, lorsqu’une bombe a détruit l’avion du vol 103 de la société Pan Am en 1988, lorsqu’il survolait Lockerbie, en Écosse.

Ces événements ont transformé le programme d’aviation civile du Canada et ont été à l’origine de l’adoption de nouvelles mesures pour protéger les passagers, les aéroports et les aéronefs. En réaction immédiate au désastre du vol 182 d’Air India, d’importantes améliorations ont été apportées au régime de sûreté aérienne du Canada, y compris un contrôle plus rigoureux des passagers et des bagages de cabine ainsi qu’une inspection manuelle ou par radioscopie de tous les bagages enregistrés des vols internationaux. En outre, le Canada a rapidement fait l’achat de 26 unités de détection d’explosifs. Ceux-ci en étaient aux étapes finales de mise à l’essai et de parachèvement lors des tragédies d’Air India et de l’aéroport Narita et ont été mis en service en même temps que d’autres appareils d’inspection par radioscopie des bagages de cabine, détecteurs de métal manuels et portiques de détection d’objets métalliques.

Les tragédies d’Air India et de l’aéroport Narita ont déclenché un examen rigoureux de la sûreté aérienne canadienne et des mesures supplémentaires ont été adoptées, notamment :

- appariement passager-bagage⁴ sur les vols internationaux, mesure qui a ensuite été appliquée aux vols nationaux;
- mesures plus strictes de contrôle des passagers, des bagages à main, des bagages enregistrés, du fret et du courrier;

⁴ Les transporteurs aériens doivent effectuer un appariement entre les données relatives aux passagers et aux bagages pour s’assurer de ne pas placer dans l’aéronef les bagages d’un passager qui n’est pas à bord.

- acquisition de matériel additionnel de détection par radioscopie et de détecteurs de vapeurs explosives pour l'inspection des bagages enregistrés et de cabine;
- renforcement du programme de formation sur le contrôle préembarquement et mise en place d'un programme d'accréditation pour les agents de contrôle des aéroports;
- meilleure formation du personnel des services de sécurité des aéroports et des membres de l'équipage;
- renforcement des procédures de traitement des alertes à la bombe et meilleures procédures de fouille;
- vérification approfondie des antécédents des employés des aéroports;
- renforcement des mesures de contrôle d'accès dans les aéroports;
- consolidation des fonctions de sécurité à Transports Canada grâce à la création de la Direction générale de la Sûreté et des Préparatifs d'urgence;
- refonte du cadre de réglementation, y compris l'entrée en vigueur de nouveaux règlements.

1.1.4 Le défi du 11 septembre 2001

Même si ces mesures étaient fort bienvenues à l'époque pour remédier aux problèmes de sécurité et même si elles étaient adaptées au défi précis à relever à la suite du désastre du vol 182 d'Air India, les événements du 11 septembre 2001 indiquaient clairement qu'elles étaient nettement insuffisantes pour affronter une nouvelle génération de terroristes et de menaces terroristes encore plus meurtrières.

Les aéronefs sont les cibles de choix des terroristes en raison du nombre particulièrement élevé de victimes potentielles regroupées dans peu d'espace. Les attaques du 11 septembre démontrent que, aux commandes de pirates de l'air, les gros avions remplis de carburant peuvent servir d'engins de mort et de destruction massive. N'empêche que la menace considérable associée aux voyages aériens est paradoxale. En effet, selon les données comparatives sur la sécurité, peu de moyens de transport ont un taux d'accidents aussi bas que les aéronefs. Par contre, lorsque des accidents aéronautiques se produisent, leur grande visibilité attire l'attention du public et soulève des préoccupations disproportionnées par rapport au degré de sécurité réelle de ce mode de transport. Les terroristes ciblent le secteur de l'aviation parce qu'ils prévoient de tirer en retour d'une attaque réussie un effet de propagande plus massif. À la suite des événements du 11 septembre 2001, le volume du trafic commercial aérien a nettement chuté en Amérique du Nord, ne retournant aux niveaux antérieurs qu'en

2004. Le choc provoqué par le détournement des quatre avions a entraîné de graves pertes et fait des ravages dans l'industrie aérienne, résultat qui a été attribué à une perception quelque peu exagérée à court terme des risques associés au transport aérien.

Néanmoins, les profondes préoccupations du public au sujet de la sécurité et de la sûreté aériennes comportent des avantages. Les attentes du public en matière de sécurité et de sûreté sont énormes et exigeantes. Les gouvernements sont tenus d'accorder la priorité à la mise en œuvre de mesures de sûreté dans ce secteur. Les passagers consentent à subir certains inconvénients s'ils bénéficient de certaines garanties de sécurité.

Voilà le contexte dans lequel s'inscrivent les mesures prises par le gouvernement du Canada après le 11 septembre 2001. Nous passons maintenant en revue ces mesures.

1.2 L'ADMINISTRATION CANADIENNE DE LA SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN ET LA SÛRETÉ AÉRIENNE

Au lendemain du 11 septembre, le système canadien de la sûreté aérienne a subi sa plus importante transformation. Du jour au lendemain, le gouvernement canadien était appelé à accorder la plus grande priorité à l'amélioration des capacités nationales de lutte contre le terrorisme et le renforcement de son état de préparation, notamment en mettant davantage l'accent sur la sûreté aérienne. Le budget fédéral de décembre 2001 prévoyait un nouveau financement de 2,2 milliards de dollars pour améliorer la sûreté dans le secteur de l'aviation civile. Le budget annonçait également la création de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA). Le 27 mars 2002, la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* a reçu la sanction royale, instaurant ainsi l'ACSTA à titre de nouvelle société d'État le 1^{er} avril 2002.

L'ACSTA a alors pris en charge plusieurs fonctions essentielles en matière de sûreté aérienne, y compris celles liées au contrôle des passagers ainsi que de leurs bagages de cabine et de leurs bagages enregistrés. Transports Canada a axé ses efforts sur les aspects de la sûreté aérienne ayant trait à la politique et à la réglementation. Une collaboration étroite entre le Ministère et l'ACSTA était de la plus haute importance lors de l'établissement de la nouvelle Administration.

Outre l'ACSTA, le budget de 2001 prévoyait le financement d'autres initiatives portant sur la sûreté dans le secteur de l'aviation. Mentionnons entre autres l'embauche d'inspecteurs supplémentaires de Transports

Canada dans chaque région du pays, des modifications visant la sécurité des avions, comme le renforcement des portes des postes de pilotage ainsi que l'achat d'autres systèmes de détection d'explosifs servant au contrôle des bagages aux aéroports. Le budget prévoyait également un financement pour accroître la présence des agents de police et de sécurité dans les aéroports de même qu'un programme élargi de policiers armés à bord des avions. Une autre initiative consistait à soumettre aléatoirement les passagers à destination des États-Unis à une deuxième fouille avant de monter à bord de l'avion.

Le budget de 2001 a également instauré le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA) que doivent verser les passagers, fixé à un taux suffisant pour financer le système amélioré de sécurité du transport aérien. Les recettes provenant de la perception du DSPTA sont remises aux Trésor et non directement à l'ACSTA, dont le financement provient du compte des affectations budgétaires annuelles⁵.

La *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, promulguée en mai 2004, donne une autre indication de l'intention du gouvernement de renforcer la sûreté dans le secteur de l'aviation civile. Conçue pour accroître la capacité du Canada à prévenir les attentats terroristes, cette Loi comprend des dispositions afin d'assurer un milieu plus sécuritaire pour le transport aérien. D'importantes modifications relatives à la sûreté dans le secteur de l'aviation civile découlent de la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* et des dispositions de l'actuelle *Loi sur l'aéronautique*. Entre autres, le ministre des Transports est autorisé à établir des règlements détaillés en matière de sécurité. Il a également le pouvoir de prendre des mesures de sécurité confidentielles; d'accorder, de suspendre ou d'annuler les habilitations de sécurité; d'exiger des transporteurs aériens et des exploitants de systèmes de réservation de billets d'avion qu'ils lui fournissent des renseignements sur les passagers; et de déléguer l'autorité de faire appliquer des directives d'urgence pour contrer des menaces imminentes à la sûreté.

En vertu de la *Loi sur l'ACSTA* de 2002, l'ACSTA est chargée d'assurer le contrôle efficace, efficient et uniforme des personnes qui montent à bord d'un aéronef ou qui accèdent aux zones réglementées à partir de points de contrôle, à la vérification des biens en leur possession ou contrôle, ainsi que des articles ou des bagages personnels qu'elles confient au transporteur aérien. La *Loi* exige également que l'Administration exerce son mandat « dans l'intérêt public et en tenant compte des intérêts des voyageurs »⁶. Sa compétence s'étend aux 89 aéroports partout au pays désignés par Transports Canada. (La liste figure à l'annexe D.) La *Loi* permet à l'ACSTA de conclure des ententes avec les exploitants d'aéroports pour contribuer au financement des services de police; ce programme vise l'ensemble des huit

⁵ Voir les commentaires formulés au chapitre 8 relativement au DSPTA et au présent examen.

⁶ *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien*, article 6.

aéroports de catégorie 1 en activité (les plus grands au Canada) de même que neuf aéroports plus petits. L'ACSTA peut également conclure des accords de financement avec la GRC dans le cadre du Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA), qui assure le déploiement d'agents de police armés (ou des policiers de l'air) sur certains vols.

La *Loi* autorise le ministre des Transports à confier d'autres fonctions relatives à la sûreté du transport aérien à l'ACSTA. En novembre 2002, le ministre des Transports a confié à l'ACSTA la responsabilité du contrôle aléatoire des non-passagers qui accèdent aux zones réglementées des aéroports. L'expression non-passager désigne toute personne qui travaille dans un aéroport, qui visite un aéroport pour offrir des services ou livrer des marchandises ou qui passe dans un aéroport et doit avoir accès aux zones réglementées. (Le contrôle est semblable à celui auquel sont soumis les passagers.)

L'élaboration et la mise en œuvre du Programme de carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR) est une seconde fonction conférée par le ministre à l'ACSTA. Tout non-passager qui doit avoir accès aux zones réglementées d'un aéroport doit porter un laissez-passer pour les zones réglementées (LPZR). Le Programme de CIZR est conçu pour accroître la sécurité du LPZR à l'aide d'identificateurs biométriques liés à une base de données centralisée, et permet aussi de suivre les déplacements des détenteurs de cette carte.

Les responsabilités de l'ACSTA peuvent ainsi être réparties en six grandes catégories :

1. Contrôle préembarquement (CPE) des passagers et de leurs bagages à main;
2. Contrôle des bagages enregistrés (CBE);
3. Contrôle aléatoire des non-passagers (CNP) dans les principaux aéroports;
4. Programme de contribution au financement des services de police aux aéroports;
5. Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA);
6. Carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR) dans les principaux aéroports.

Compte tenu de la situation en matière de sûreté avant sa création, l'ACSTA a accompli de grandes réalisations à l'intérieur d'une relativement courte période. Des accords ont été conclus avec des fournisseurs de services de contrôle de sécurité qui comptent à leur emploi plus de 4 000 agents de contrôle dans tous les 89 aéroports désignés, lesquels traitent plus de 37 millions de passagers par année. L'ACSTA a établi des *Procédures normalisées d'exploitation*

et des plans d'opération pour l'ensemble des 89 aéroports. Elle a élaboré et mis en œuvre des programmes de formation nationale à l'intention des agents de contrôle et a opté pour le port du même uniforme partout au pays. Le programme de contrôle de tout bagage enregistré sans exception a été mis en œuvre un an avant la date prévue. Du matériel de détection d'explosifs de pointe a été installé dans chacun des 89 aéroports. Plus de 700 000 non-passagers subissent un contrôle chaque année et le système d'identification biométrique de LPZR est en voie d'être mis en œuvre. Un Centre de communication de la sûreté a été établi à l'administration centrale de l'ACSTA pour saisir et analyser les incidents en temps réel à l'échelle nationale.

1.3 LE MANDAT DU COMITÉ CONSULTATIF ET LE PROCESSUS D'EXAMEN

Conformément à l'article 33 de la *Loi sur l'ACSTA*, le ministre des Transports est tenu d'effectuer un examen des dispositions et de l'application de la *Loi* et de faire rapport au Parlement des résultats de l'examen au cours de la cinquième année suivant son entrée en vigueur. En conséquence, le 23 novembre 2005, le ministre des Transports a annoncé la nomination des trois membres du Comité consultatif chargés de mener une étude et une analyse indépendantes, d'entreprendre des consultations et de préparer un rapport formulant des recommandations et des observations. Le présent rapport porte sur les résultats de cet examen et contient nos recommandations. Nos recommandations sont également présentées à l'annexe A pour des raisons de commodité.

Le Comité consultatif était appelé à mener à bien les tâches suivantes :

- Examiner les dispositions et l'application de la *Loi sur l'ACSTA* pour veiller à ce que la *Loi* constitue une base législative solide et adéquate afin de réaliser le mandat de l'ACSTA en matière de sûreté aérienne;
- Fournir des conseils sur les besoins futurs en matière de sûreté aérienne et d'autres faits nouveaux susceptibles d'influer sur les activités futures de l'ACSTA;
- Déterminer si le Canada a tiré toutes les leçons possibles dans le domaine de la sûreté aérienne à la suite de l'attentat à la bombe perpétré sur le vol 182 d'Air India;

- Informer le ministre de toutes les autres questions importantes qui auront été portées à son attention.⁷

La partie du mandat du Comité consultatif ayant trait à la tragédie d’Air India découle de l’une des recommandations formulées dans le rapport *Leçons à retenir* publié en 2005 par l’honorable Bob Rae sur les questions demeurées en suspens au sujet de l’attaque à la bombe contre le vol 182 d’Air India en 1985. Le ministre des Transports a demandé au Comité consultatif de préciser s’il faut apporter des modifications aux pratiques ou aux lois pour remédier aux manquements à la sûreté aérienne qui ont été relevés dans l’attaque à la bombe dirigée contre le vol 182 d’Air India, surtout en ce qui a trait au contrôle des passagers et de leurs bagages. La Commission d’enquête relative aux mesures d’investigation prises à la suite de l’attentat à la bombe commis contre le vol 182 d’Air India, sous la direction de l’honorable John C. Major, c.r., commissaire chargé de l’enquête, a été créée le 1^{er} mai 2006 et tenait ses audiences au moment de la rédaction du présent rapport. Le Comité consultatif abordera cet aspect de son mandat dans un rapport distinct, qui sera présenté au commissaire au cours de son enquête.

Au cours de leurs travaux, les membres du Comité ont consulté un éventail d’intervenants de partout au Canada, y compris les responsables de l’ACSTA et de Transports Canada, et bien d’autres personnes représentant les transporteurs aériens, les exploitants d’aéroports, les fournisseurs de services de sécurité, les associations industrielles et de consommateurs, les voyageurs aériens, les organisations syndicales, les organismes chargés de l’application de la loi, les spécialistes des milieux universitaires, les transitaires, les gouvernements des provinces et des territoires ainsi que d’autres ministères et organismes fédéraux. Une série de séances de consultations publiques ont été tenues dans cinq villes des différentes régions du pays (Toronto, Vancouver, Calgary, Montréal et Halifax) entre avril et juin 2006. Les particuliers et les groupes étaient invités à faire part de leurs points de vue dans ces villes. L’annexe C dresse la liste des organismes que le Comité consultatif a rencontrés.

Un *Document d’orientation pour les consultations* a été publié pour fournir de l’information de base et une aide aux intervenants. Il contenait une liste de questions pour susciter des réponses sur les principaux enjeux qui, de l’avis des membres du Comité consultatif, devaient être approfondis. Un site Web portant sur l’examen de la *Loi sur l’ACSTA* a également été créé pour favoriser les échanges avec l’industrie et le public au sujet de notre processus de consultation et les renseigner sur la marche à suivre pour présenter des mémoires.

Plus d’une quarantaine de mémoires ont été soumis par une diversité d’intervenants représentant les associations industrielles, les transporteurs aériens, les aéroports (grands et petits), les milieux syndicaux, les personnes

⁷ Le mandat du ministre est présenté à l’annexe B.

handicapées, les provinces et les territoires. Les mémoires sont diffusés dans le site Web à l'adresse <http://www.tc.gc.ca/tcss/CATSA>.

En outre, les membres du Comité consultatif ont visité plus d'une vingtaine d'aéroports – de la plus grande, à Toronto, jusqu'à des petits aéroports éloignés – de chaque province et territoire du Canada. Pour bénéficier d'une perspective internationale, ils se sont rendus à Washington, D.C., à Londres, à Bruxelles et à Tel Aviv, où ils ont visité des aéroports et consulté des exploitants d'aéroports, des spécialistes de la sûreté aérienne et des responsables gouvernementaux.

Pour mieux comprendre certains aspects plus techniques, des spécialistes ont été appelés à préparer des rapports de recherche portant sur le cadre réglementaire de l'aviation, la sûreté aérienne, les modèles de gouvernance et organisationnels des gouvernements ainsi que la mesure du rendement.

Les membres du Comité consultatif ont grandement apprécié l'extraordinaire esprit de collaboration de l'ACSTA et de Transports Canada au cours de l'examen. Ils ont toujours répondu aux demandes d'information de manière hautement professionnelle et courtoise. Nous avons bénéficié de nombreuses séances d'information qui nous ont permis d'approfondir nos connaissances dans le domaine. Nous avons également été en mesure d'aborder librement et en toute franchise les enjeux, aussi bien avec l'ACSTA qu'avec Transports Canada. Cela a aidé à ouvrir la voie aux consultations auprès des nombreux autres intervenants à l'œuvre dans les aéroports canadiens et l'industrie du transport aérien qui ont été rencontrés. Le dévouement des intervenants dans ce domaine de même que l'importance qu'ils y accordent étaient manifestes dans les mémoires qui ont été reçus et leur participation aux rencontres organisées.

Nous exprimons notre plus grande reconnaissance aux personnels du Secrétariat pour l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* qui a soutenu notre travail avec tant de compétence, de dévouement et d'engagement. Son appui fut essentiel à la réalisation de notre mandat.

Les conclusions et les recommandations du Comité consultatif reflètent les échanges avec tous les joueurs et intervenants rencontrés. Or, à titre de Comité consultatif autonome, sans lien de dépendance, le Comité consultatif n'a jamais perdu de vue l'intérêt public, lui donnant préséance sur les intérêts de tout organisme ou groupe en particulier. Il est heureux d'affirmer que les partenaires clés de la sûreté aérienne (Transports Canada, l'ACSTA, les aéroports, les lignes aériennes, la GRC et les corps policiers locaux) relèvent le défi de protéger les Canadiens avec diligence et dévouement.

Il ressort clairement des consultations que la coopération entre l'ACSTA et les aéroports, les lignes aériennes et les autres intervenants du secteur du transport aérien est d'une importance cruciale pour maintenir et accroître la sûreté aérienne. Le ministre peut être assuré que l'ACSTA est sur la bonne

voie pour remplir sa mission, de concert avec Transports Canada et les autres joueurs et intervenants. Les recommandations formulées dans le présent rapport sont susceptibles d'accroître la capacité de l'ACSTA et de ses partenaires à relever les défis de l'avenir. Les membres du Comité consultatif tiennent à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la bonne marche de leurs travaux.

Chapitre deux

PROTECTION DES CANADIENS QUI VOYAGENT PAR AVION

La population canadienne s'attend à ce que le transport aérien commercial soit sécuritaire et sûr. L'augmentation du volume de passagers après l'important recul enregistré suite aux attentats du 11 septembre 2001 témoigne manifestement de la confiance des voyageurs canadiens à l'égard des mesures de sûreté mises en place jusqu'à présent. Les Canadiens sont par ailleurs conscients de l'évolution constante des menaces que font peser sur l'aviation civile les terroristes et les réseaux de terroristes sévissant à l'échelle mondiale, ainsi que de la nécessité de faire preuve d'une bonne capacité d'adaptation et d'ingéniosité pour prévoir et circonscrire ces menaces en évolution.

La sûreté ne constitue pas la préoccupation exclusive des voyageurs, mais ils souhaitent qu'elle fasse partie intégrante d'un système de transport aérien efficient et confortable. Le Comité a été saisi de préoccupations concernant les longues files, les goulots d'étranglement et les attentes interminables aux points de contrôle de sécurité dans les aéroports canadiens, ainsi que des préoccupations de passagers ayant des handicaps et des besoins spéciaux. Nous avons aussi pris connaissance des préoccupations des transporteurs aériens, des administrations aéroportuaires et des autres intervenants concernant la viabilité économique du secteur de l'aviation civile et sa capacité à servir le public tout en continuant de respecter les normes de sûreté les plus strictes. Avec une sensibilisation appropriée de la population et des autorités et avec la combinaison appropriée de politiques, nous croyons qu'il est possible de satisfaire à la fois aux exigences de sûreté et aux besoins inhérents à la viabilité et à la rentabilité de l'industrie de l'aviation civile.

Dans le monde d'incertitudes qui nous entoure en ce début du XXI^e siècle, un programme de sûreté de grande envergure s'impose. Notre action à cet égard s'inscrit dans le cadre de nos politiques de sûreté nationale et de nos engagements internationaux.

2.1 PROGRAMME DE SÛRETÉ AÉRIENNE DU CANADA

Dans la foulée des attentats de septembre 2001, la *Politique canadienne de sécurité nationale* publiée en 2004 a proposé un programme pour protéger les Canadiens qui voyagent par avion. On a déjà mis en branle la plupart des mesures prévues dans la Politique. La *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, qui a reçu la sanction royale au cours de la même année, a notamment clarifié et renforcé les pouvoirs habilitant la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et Transports Canada à exiger des renseignements sur les passagers afin d'évaluer les menaces à la sûreté du transport.

La *Politique canadienne de sécurité nationale* prévoyait par ailleurs l'élaboration de stratégies pour améliorer la sûreté du fret aérien. Le budget de 2006 a donné suite à cette promesse en affectant 26 millions de dollars sur deux ans à la conception et à la mise à l'essai d'une initiative en la matière, notamment « l'élaboration de mesures qui garantiront la sécurité du fret à toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que l'évaluation de technologies de détection¹ ».

L'engagement à « travailler avec les États-Unis et avec nos partenaires du G8 afin d'élaborer d'autres mesures de sûreté, dont la coopération touchant les méthodes d'évaluation des menaces et des points faibles² » constitue un autre pas en avant promis dans la *Politique canadienne de sécurité nationale*. La Politique mentionne expressément l'évaluation « [d]es risques et [d]es mesures défensives efficaces contre les attaques par missiles tirables à l'épaulé », nouvelle menace qui continue de retenir grandement l'attention du Canada et de ses alliés. De toute évidence, ces défis et certains autres sont à résoudre.

¹ Budget de 2006, 2 mai 2006.

² *Protéger une société ouverte : la Politique canadienne de sécurité nationale* (avril 2004).

2.2 LA DIMENSION INTERNATIONALE : L'OACI

Le Canada est un État contractant de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, qui codifie les principes de la navigation aérienne internationale et appuie la planification et le développement du transport aérien international. Il fait partie de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui a son siège social à Montréal. Le Conseil de l'OACI adopte des normes et des pratiques exemplaires concernant la navigation aérienne, la prévention des actes d'intervention illicites et la facilitation des procédures à la frontière pour l'aviation civile internationale. Outre les audits nationaux, elle effectue périodiquement des audits de sûreté auprès des États membres.

L'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, intitulée *Sûreté : Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite*³ présente la norme de sûreté minimale attendue de tous les États contractants. En vertu de cette annexe, chaque État contractant doit non seulement établir une organisation pour assurer la sûreté de l'aviation civile, mais aussi élaborer et mettre en application des règlements, des pratiques et des procédures pour « protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite, en tenant compte de la sécurité, de la régularité et de l'efficacité des vols⁴ ».

En vertu de l'Annexe 17, chaque État membre est tenu d'établir par écrit et de mettre en œuvre son propre programme de sûreté de l'aviation civile et de veiller à ce que les aéroports et les transporteurs aériens se dotent d'un programme de sûreté documenté répondant aux exigences du programme national. Selon le Canada, la législation, la réglementation et les arrêtés de Transports Canada offrent l'équivalent d'un programme national de sûreté aérienne.

L'OACI produit par ailleurs le *Manuel de sûreté pour la protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite* (DOC 8973). Ce document, qui fait état de procédures détaillées et donne une orientation sur différents aspects de la sûreté aérienne, aide les États à mettre en œuvre le programme national de sûreté de l'aviation civile exigé par les annexes de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*. La publication DOC 8973 de l'OACI constitue un guide et non une norme ni une pratique.

L'Annexe 17 encourage par ailleurs la coopération internationale et l'échange d'information et de renseignements concernant les menaces. La norme 3.1.3 précise : « Chaque État contractant réévaluera constamment le niveau de la menace relative à l'aviation civile à l'intérieur de son territoire et établira et mettra en œuvre des politiques et des procédures destinées à ajuster en conséquence les

³ *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Convention de Chicago), Annexe 17, *Sûreté : Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite*, 8^e édition (avril 2006).

⁴ Annexe 17, 8^e édition (avril 2006) 2.1.2.

éléments pertinents de son programme national de sûreté de l'aviation civile, en fonction d'une évaluation des risques pour la sûreté effectuée par les autorités nationales concernées⁵. » Cette exigence est particulièrement importante, car elle indique deux principes de base pour la politique nationale en matière de sûreté aérienne.

Premièrement, tout programme efficace doit être dicté par les renseignements, fondé sur une évaluation à jour des menaces et assez souple pour s'adapter aux nouvelles menaces qui se profilent à l'horizon. Deuxièmement, l'analyse et l'évaluation des risques sont essentielles à une utilisation efficace des ressources affectées à la sûreté. L'Annexe 17 précise plusieurs exigences de sûreté que tous les États doivent respecter, mais on doit dans certains cas déclencher des mesures de sûreté supplémentaires uniquement lorsque cela est jugé nécessaire par suite d'une évaluation des risques pour la sûreté nationale. On peut et on devrait utiliser une analyse des risques pour la sûreté fondée sur les meilleurs renseignements disponibles pour déployer aussi efficacement que possible les ressources et les mesures de sûreté.

En vertu de l'Annexe 17, les États contractants sont tenus de mettre sur pied un comité national de sûreté de l'aviation pour coordonner les activités de sûreté entre les entités qui interviennent dans le programme national de sûreté de l'aviation civile⁶. Chaque aéroport doit pour sa part désigner une autorité chargée de la coordination des procédures de sûreté et établir un comité pour l'épauler. Les États doivent veiller à ce que les exigences de sûreté fassent partie intégrante de la conception et de la construction de nouvelles installations et des modifications d'installations existantes⁷. Les aéroports doivent aussi se doter d'un plan d'urgence pour coordonner l'intervention de tous les organismes compétents en cas d'urgence, établir un centre des opérations d'urgence et un poste de commandement mobile et mettre périodiquement ces procédures à l'épreuve en tenant des exercices d'urgence⁸.

La Convention précise les normes régissant le contrôle préembarquement des passagers et de leurs bagages de cabine ainsi que le contrôle des bagages enregistrés⁹. Celles qui portent sur l'appariement des passagers et des bagages présentent un intérêt particulier pour le Canada, car notre pays a pris l'initiative dans ce domaine par suite de la catastrophe du vol 182 d'Air India en 1985 pour prévenir la menace de bombes placées dans des bagages enregistrés non accompagnés¹⁰.

Pour les besoins de l'assurance de la qualité du personnel de contrôle, l'OACI exige des procédures d'habilitation de sécurité en matière de transport, des

⁵ Ibid., 3.1.3.

⁶ Ibid., 3.1.5.

⁷ Ibid., 3.2.

⁸ Annexe 14 — *Aérodromes*, chapitre 9.

⁹ Annexe 17 — 8^e édition (avril 2006) 4.4; 4.5.

¹⁰ Ibid., 4.5.3; 4.5.5.

normes de rendement, une certification et une recertification périodique du personnel de contrôle, ainsi que « des audits, des tests, des enquêtes et des inspections de sûreté » menés sur une base régulière afin de vérifier la conformité au programme national de sûreté de l'aviation civile et le pouvoir d'exiger des mesures correctives s'il y a lieu¹¹.

L'Annexe 17 précise également que l'on doit appliquer les contrôles de sûreté au fret et à la poste avant qu'ils ne soient chargés à bord d'un aéronef effectuant des vols de transport commercial de passagers¹². Comme les vols de passagers constituent le principal moyen de transport du fret au Canada, le Comité estime qu'il est urgent et prioritaire de mettre en place au pays un régime de sûreté pour leur transport.

L'OACI exige que l'on mette en place des systèmes d'identification des membres du personnel autorisés, afin d'empêcher l'accès non autorisé aux zones réglementées des aéroports, ainsi que des points de contrôle pour vérifier leur identité avant de permettre l'accès à ces zones¹³. Elle impose aussi un contrôle aléatoire des personnes et des véhicules qui entrent dans les zones réglementées, selon une proportion fondée sur une évaluation des risques effectuée par l'autorité nationale compétente¹⁴.

Des extraits d'autres annexes de la Convention se rapportent à la sûreté aérienne, y compris le renforcement des portes des postes de pilotage pour empêcher qu'on n'y entre par la force¹⁵; la sûreté relative aux documents de voyage pour avoir accès à l'aéronef, y compris les indicateurs biométriques numérisés lisibles à la machine (reconnaissance du visage, balayage de l'iris ou empreintes digitales) intégrés aux documents¹⁶; et le périmètre de sûreté des aéroports¹⁷.

La norme 4.7 de l'Annexe fait état des mesures de sûreté à bord, notamment la façon de se comporter avec les passagers perturbateurs et la présence d'agents armés à bord des vols (policiers de l'air), tandis que la norme 5 se rapporte à la gestion de la riposte aux actes d'intervention illicite, par exemple l'atterrissage sur le territoire national d'un avion détourné par des pirates de l'air.

En résumé, les cinq chapitres de l'Annexe 17 et les 12 passages pertinents tirés d'autres annexes de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, ainsi que les instructions et les procédures, forment une vaste documentation à la disposition des États pour mettre en œuvre les mesures de sûreté prescrites. Le cadre réglementaire de Transports Canada pour le transport aérien et les

¹¹ Ibid., 3.4.

¹² Ibid., 4.6.1.

¹³ Ibid., 4.2.

¹⁴ Ibid., 4.3.1.

¹⁵ Annexe 6 — *Exploitation technique des aéronefs*, Partie 1; Annexe 8 — *Navigabilité des aéronefs*.

¹⁶ Annexe 9 — *Facilitation*.

¹⁷ Annexe 14 — *Aérodromes*, 9.10 et 9.11.

aérodromes ainsi que ses mesures de sûreté confidentielles¹⁸ concordent avec les normes de sûreté énoncées par l'OACI à l'Annexe 17. Le Canada satisfait aux normes établies par l'OACI et il les dépasse même dans certains cas.

2.3 LA DIMENSION NORD-AMÉRICAINE

Pour le Canada, le contexte nord-américain de l'aviation revêt une importance particulière. Les États-Unis sont, et de loin, le principal marché du transport aérien de notre pays. Selon les estimations, 19,8 millions de passagers auraient voyagé entre les deux pays en 2005 (31 p. 100 du trafic de Canadiens voyageant par avion)¹⁹. En novembre 2005, les États-Unis et le Canada ont conclu un accord « ciel ouvert », qui libéralise l'*Accord relatif au transport aérien* conclu en 1995 en créant un cadre plus ouvert pour les services aériens entre les deux pays et au-delà. En vertu de cet accord, les transporteurs américains et canadiens assurant le transport de passagers et de fret sur leur territoire respectif pourront avoir accès à des pays tiers dans le cadre de services assurés à destination ou en partance de leur propre territoire; exploiter des services de transport exclusif de fret entre leurs territoires mutuels et des pays tiers; et offrir les prix les plus bas pour des services entre leurs territoires respectifs et un pays tiers. Toutefois, l'accord ne permettra pas à un transporteur américain d'assurer un service intérieur entre des villes canadiennes ou vice-versa.

Le Canada et les États-Unis ont conclu de nombreuses ententes étroites et spéciales en matière de sûreté aérienne et une grande priorité de la *Politique canadienne de sécurité* nationale consiste à faire en sorte que le secteur canadien de l'aviation ne soit pas considéré comme une menace à la sûreté pour notre voisin. L'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* exige que les États contractants, dans la mesure du possible, satisfassent aux demandes d'autres États relatives à des mesures de sûreté supplémentaires pour certains vols²⁰. Par suite des attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement des États-Unis a exigé des arrangements spéciaux

¹⁸ Par exemple : *Règlement canadien sur la sûreté aérienne* (DORS/2000-111); *Règlement sur les textes désignés* (DORS/2000-112); *Mesures de sûreté relatives à l'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroport*; Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport; *Mesures de sûreté aux aéroports*; *Arrêté sur le contrôle de sûreté*; autres arrêtés et arrêtés provisoires, prévus, entre autres, par la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* (L.C. 2004, ch. 15); *Règlement sur les certificats du Tribunal d'appel des transports du Canada* (DORS/2004-130); *Règlement sur la désignation des aéroports de l'ACSTA* (DORS/2002-180).

¹⁹ Transports Canada, *Les transports au Canada 2005 : Rapport annuel*.

²⁰ Annexe 17 — 8^e édition (avril 2006) 2.4.1.

pour les vols internationaux à destination de l'aéroport Ronald Reagan Washington National, notamment la présence obligatoire d'agents de la sûreté aérienne, la communication de données supplémentaires dans le cadre de l'information préalable sur les voyageurs et l'accroissement des exigences de sûreté concernant la préparation et le décollage des avions. Le Canada a aussi satisfait aux exigences de sûreté particulières de certaines sociétés aériennes nationales, y compris Air India et El Al en Israël.

Peu de temps après les événements de septembre 2001, plus précisément le 12 décembre 2001, le Canada et les États-Unis ont signé la *Déclaration sur la frontière intelligente* et adopté le *Plan d'action en 30 points* qui en découle pour améliorer la sûreté de notre frontière commune, tout en facilitant le passage légitime des personnes et des biens. La *Déclaration* prévoit des éléments qui se rapportent à la sûreté aérienne, par exemple l'élaboration de normes communes pour les identificateurs biométriques intégrés aux documents de voyage. (Le programme NEXUS Air utilise une technologie de reconnaissance biométrique pour identifier les voyageurs canadiens et américains à faible risque préapprouvés, qui peuvent entrer plus facilement dans les deux pays)²¹. Elle prévoit également la reconnaissance mutuelle des normes nationales de sûreté aérienne et la coordination des mesures essentielles pour protéger les citoyens des deux pays. La *Déclaration*, qui prévoit la communication et l'analyse des renseignements sur les passagers des vols transfrontaliers et internationaux, met en œuvre et prolonge l'*Accord sur le précontrôle* conclu en janvier 2001.

La coopération a été élargie pour englober le Mexique, troisième partenaire dans le cadre de l'*Accord de libre-échange nord-américain*. Par ailleurs, le *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité*, regroupant le Canada, les États-Unis et le Mexique, prévoit un programme de sûreté visant deux grands objectifs qui touchent la sûreté aérienne : protéger l'Amérique du Nord contre les menaces externes et prévenir les menaces en provenance de l'Amérique du Nord et y répondre²².

Depuis juin 2005, les États-Unis, le Canada et le Mexique ont fini de former le personnel sur les principes de protection des aéronefs contre les menaces terroristes, les techniques de tir et les procédures d'urgence. La *Déclaration conjointe des chefs*, publiée le 31 mars 2006, à Cancun, au Mexique, sous la rubrique Frontières nord-américaines intelligentes et sécuritaires, précise :

La stratégie frontalière que nous privilégions permettra le passage rapide, efficace et sûr des marchandises et des voyageurs à faible risque à destination de l'Amérique du Nord, tout en nous protégeant contre le terrorisme et d'autres menaces. En mettant cette stratégie en œuvre,

²¹ *Déclaration sur la frontière intelligente Canada—États-Unis : Plan d'action en 30 points pour la création d'une frontière sûre et intelligente*, décembre 2001.

²² *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, Programme de sécurité*, 23 mars 2005.

nous encouragerons l'emploi de méthodes novatrices axées sur le risque pour améliorer la sécurité et faciliter le commerce et les voyages, y compris l'étroite coordination des investissements infrastructurels et des évaluations de la vulnérabilité, le contrôle et le traitement des voyageurs, des bagages et du fret, un programme nord-américain unique pour les voyageurs dignes de confiance, et des interventions policières rapides en réponse aux menaces que posent les criminels ou les terroristes²³.

Plusieurs ministères et organismes fédéraux, dont Transports Canada, collaborent avec les représentants américains et mexicains pour réaliser ces objectifs.

2.4 STRUCTURE DU SYSTÈME DE SÛRETÉ DE L'AVIATION DU CANADA

Transports Canada est l'autorité nationale désignée en matière de sûreté de l'aviation civile (en vertu de l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*) et représente le Canada pour les besoins de l'élaboration des normes de l'OACI. Le ministère pilote l'élaboration de la politique de sûreté aérienne (notamment la politique en vertu de laquelle les aéroports sont désignés et assujettis au contrôle de l'ACSTA); élabore le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne* aux fins d'approbation par le gouverneur en conseil; adopte les mesures de sûreté, les arrêtés, les directives d'urgence et les arrêtés d'urgence concernant la sûreté aérienne; surveille l'industrie de l'aviation pour assurer le respect de la réglementation; gère le programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées des aéroports; et collabore avec les organismes de renseignements²⁴ pour fournir des renseignements à l'ACSTA, aux exploitants d'aéroports et aux transporteurs aériens. Au début des années 1990, Transports Canada a commencé à transférer aux administrations aéroportuaires locales les responsabilités opérationnelles concernant les aéroports. Le Ministère n'est plus propriétaire-exploitant des aéroports, mais plutôt le locateur, l'artisan des politiques, l'organisme de réglementation et le surveillant de la conformité. Les administrations aéroportuaires sont maintenant des partenaires en ce qui a trait à la sûreté et aux autres aspects opérationnels des aéroports canadiens.

La responsabilité de la sûreté de l'aviation civile au Canada n'incombe pas exclusivement à Transports Canada. Elle est répartie entre plusieurs ministères et organismes fédéraux, les transporteurs aériens et les exploitants d'aéroports. Il

²³ Ibid.

²⁴ SCRS, GRC et membres du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM).

En tant qu'acteur de premier plan, l'ACSTA est chargée de vérifier aux points de contrôle les personnes qui ont accès aux aéronefs ou aux zones réglementées, les biens en leur possession ou sous leur contrôle et les bagages qu'ils remettent aux transporteurs aériens pour les faire transporter. L'Administration gère les ententes de financement conclues avec la GRC pour le Programme canadien de protection des transporteurs aériens et avec les administrations aéroportuaires afin d'améliorer les services de police aux aéroports. Elle gère en outre l'acquisition, l'installation et l'entretien de l'équipement requis pour le contrôle de sécurité et est responsable de la mise en œuvre du Programme de carte d'identité pour les zones réglementées.

Il incombe aux transporteurs aériens d'assurer la sûreté de leurs aéronefs, ainsi que la sûreté du fret, du courrier, du ravitaillement et des aliments et boissons. Ils doivent former leur personnel de sécurité, établir des procédures d'intervention en riposte aux menaces visant un avion ou un vol; assurer la sûreté des passagers, des bagages de cabine et des bagages enregistrés; et faire l'appariement des bagages afin d'assurer que l'on ne charge aucun bagage sans que le passager soit à bord du vol²⁶.

L'exploitant d'un aéroport assume des responsabilités importantes pour ce qui est de rendre les lieux sûrs et d'assurer l'efficacité de la politique de sûreté aérienne. Il coordonne les ripostes aux menaces à la sûreté, établit et maintient les zones réglementées de l'aéroport ainsi que le système de laissez-passer connexe et est responsable de la sûreté matérielle, y compris le périmètre de sécurité. L'aéroport fournit les installations pour le contrôle préembarquement (CPE) et le contrôle des bagages enregistrés (CBE) et prévoit l'intervention de policiers armés à ces points de contrôle. Il assure par ailleurs une capacité d'intervention policière pour les différents services d'inspection canadiens, une présence dans les aires de précontrôle pour les passagers à destination des États-Unis, ainsi que tout autre service de police requis. L'aéroport est également chargé d'élaborer et de mettre à jour les plans et les procédures d'urgence aéroportuaires et de tenir des exercices à cet égard.

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est responsable du Programme canadien de protection des transporteurs aériens, en vertu duquel des agents de police ayant reçu une formation spéciale prennent place à bord de certains avions commerciaux canadiens. La GRC assure les services de police aux aéroports où elle fait office de police locale. Elle est chargée des enquêtes et des poursuites en cas d'infractions criminelles portant atteinte à la sûreté nationale, y compris les actes terroristes, et communique des renseignements à Transports Canada sur les vérifications judiciaires visant les personnes qui demandent un laissez-passer de zone réglementée pour un aéroport.

²⁶ Certains bagages non accompagnés sont autorisés à bord des vols s'ils sont identifiés comme tels et soumis à une inspection ou à un filtrage supplémentaire. (Annexe 17, 4.5.3).

Le service de police local mène des interventions armées par suite d'alarmes aux points de contrôle, affecte des policiers armés pour les départs à destination de l'aéroport Ronald Reagan Washington National et des policiers armés dans toutes les aires de précontrôle pour les passagers à destination des États-Unis dans les aéroports canadiens. Il lui incombe de faire enquête sur les menaces à la bombe aux aéroports, d'assurer les interventions policières aux points d'inspection de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et de mener les activités non liées à l'aviation dans les aéroports.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) fournit au gouvernement du Canada et au ministère des Transports une analyse des menaces créée à partir du renseignement et de données tirées d'un grand nombre de sources. C'est au ministère qui reçoit cette analyse de décider comment y donner suite. Le SCRS fournit à Transports Canada des évaluations de sécurité pour les personnes demandant un laissez-passer de zone réglementée dans un aéroport. Il assure aussi une présence à certains aéroports pour des questions de sécurité ne relevant pas du domaine de l'aviation.

Le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM) fait partie du SCRS. Le Centre est un partenariat regroupant plusieurs organismes et agences dont le rôle consiste à évaluer les menaces à la sécurité, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et de faire connaître les résultats de ses recherches, en temps opportun, aux personnes travaillant dans le domaine du renseignement. Le CIEM communique le résultat de ses évaluations à ses partenaires principaux, dont Transports Canada, et se fie sur eux pour les distribuer à leurs intervenants importants²⁷.

Les Forces canadiennes, qui relèvent du ministère de la Défense nationale, sont chargées de la surveillance et du contrôle du territoire et de l'espace aérien du Canada, des activités de recherche et de sauvetage, de la défense civile et de la protection de l'infrastructure. En plus d'aider à la protection civile, elles sont équipées pour réagir aux menaces terroristes au Canada et appuient les autorités civiles d'autres ministères et organismes fédéraux dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Un autre intervenant du régime canadien de sûreté aérienne est l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), qui a la responsabilité d'offrir des services frontaliers intégrés en soutien des priorités de la sûreté nationale et de la sécurité publique. Elle assure une présence importante à tous les aéroports internationaux du Canada et gère les formalités à la frontière pour les

²⁷ Les partenaires du CIEM sont le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada, Défense nationale, le Centre de la sécurité des télécommunications, l'Agence des services frontaliers du Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Sécurité publique et Protection civile Canada, le Bureau du Conseil privé, Transports Canada, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), le Service correctionnel du Canada, la Police provinciale de l'Ontario et la Sûreté du Québec.

programmes d'immigration et de douanes ou d'accise pour les passagers qui arrivent au Canada. Par ailleurs, l'ASFC utilise l'information préalable sur les voyageurs afin d'identifier les voyageurs à risque élevé avant leur arrivée au Canada et elle détient et extradé les personnes qui posent une menace. L'ASFC élabore actuellement des programmes de préautorisation comme CANPASS et EXPRES, ainsi que NEXUS conjointement avec la U.S. Customs and Border Protection, pour simplifier le passage à la frontière des voyageurs à faible risque qui ont accepté de se soumettre à une vérification de leurs antécédents. Des postes de déclaration à l'aéroport de CANPASS sont maintenant en activité à plusieurs aéroports du pays.

Les locataires des aéroports, par exemple les traiteurs, les manutentionnaires de fret, les détaillants et les exploitants des services aéronautiques à l'aéroport, doivent s'assurer que leurs installations comportent une enceinte de sûreté restreignant l'accès aux zones réglementées de l'aéroport. Ils doivent également veiller à ce que toute personne entrant dans la zone réglementée y soit dûment autorisée et que tous les biens quittant leurs propres locaux puissent être introduits dans la zone réglementée sans porter atteinte à la sûreté.

Les participants à nos nombreuses consultations publiques et réunions bilatérales étaient presque unanimes à affirmer que l'on devrait maintenir pratiquement comme telle la division actuelle des responsabilités pour la sûreté aérienne. Toutefois, nous avons appris que les axes de responsabilité précis entre les différents intervenants ne sont pas toujours clairement définis et que certains ajustements pourraient s'imposer. Après tout, le système actuel ne date que de quelques années et il a subi des pressions considérables. Dans ces circonstances, des ajustements sont inévitables et souhaitables.

En remaniant son système de sûreté aérienne, où les responsabilités étaient auparavant morcelées, l'Australie a transféré à sa police fédérale la responsabilité première de la sûreté dans les aéroports et des premières interventions de contre-terrorisme aux principaux aéroports. Il ne nous semble pas nécessaire de confier un rôle similaire à la GRC dans les aéroports canadiens pour le moment, mais cette approche pourrait être envisagée au cours des années à venir selon l'évolution du contexte des menaces.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, Transports Canada a été désigné en tant qu'autorité nationale canadienne en matière de sûreté de l'aviation civile. Cette situation est similaire à celle observée au Royaume-Uni, où le ministère des Transports est l'autorité nationale désignée, mais elle est différente de la situation aux États-Unis, où la Transportation Security Administration fait partie du département de la Sécurité intérieure, en l'occurrence une organisation distincte du département des Transports.

²⁸ <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/travel/programs-f.html>

Entre autres options, notre comité s'est demandé si la responsabilité de la sûreté du transport aérien au Canada devrait relever du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, qui a été créé après les événements du 11 septembre. Le Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité a d'ailleurs formulé une recommandation en ce sens²⁹. Toutefois, les parties intéressées et les intervenants que nous avons consultés en public ou en privé et les présentations que nous avons reçues n'appuyaient guère cette idée et faisaient très peu valoir des arguments convaincants à cet égard. Il semble y avoir consensus sur le fait que Transports Canada, compte tenu de son vaste mandat visant le secteur des transports dans son ensemble, constitue l'autorité la plus appropriée pour la sûreté aérienne, car elle permet une meilleure intégration de la sûreté avec la politique des transports en général. Comme la nécessité d'intégrer davantage la sûreté dans l'ensemble du secteur de l'aviation constitue l'un des principaux thèmes du présent rapport, nous estimons que Transports Canada devrait demeurer responsable de la sûreté aérienne, de même que de tous les aspects connexes de l'aviation.

Recommandation 2.1

Nous recommandons que le ministre des Transports demeure responsable de la sûreté aérienne.

2.5 RISQUES ET NIVEAUX : VISION DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE

Deux termes sont souvent employés pour décrire le système canadien de sûreté aérienne : axé sur les risques et multiniveau. Ces concepts, qui aident à comprendre la nature de notre système de sûreté, offrent des normes aux fins d'émulation, mais ils peuvent aussi induire en erreur si on ne les saisit pas bien.

2.5.1 Sûreté axée sur les risques

Les risques sont fonction de la probabilité et de la possibilité de la menace, ainsi que de la vulnérabilité de la cible et de l'incidence sur cette dernière. Les ressources, humaines et financières, ne sont pas illimitées et on doit les

²⁹ Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité, *L'état de préparation du Canada sur les plans de la sécurité et de la défense*, Cinquième rapport (février 2002), recommandation n° 13; *Manuel de sécurité du Canada*, Troisième rapport (décembre 2004), pages 165 et 166. Voir aussi « The holes that remain in our airline security », *The Globe & Mail*, 12 août 2006.

attribuer en fonction des risques évalués. Dans certains cas, les mesures administratives et politiques n'ont pas la légitimité voulue pour être acceptées³⁰. Il faut prendre des mesures de sûreté proportionnées aux risques.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'OACI prescrit une approche axée sur les risques pour les États membres qui appliquent des mesures de sûreté internationale pour leurs vols intérieurs. On devrait « dans la mesure du possible » appliquer ces mesures « sur la base d'une évaluation des risques effectuée par les autorités nationales pertinentes³¹ ». La vérificatrice générale insiste également sur l'importance d'adopter une approche axée sur les risques et déplore le fait que « le Ministère n'a pas entièrement mis en œuvre un cadre officiel de gestion du risque³² ». Dans ses présentations au Comité, l'ACSTA a mentionné que son concept de contrôle de sécurité est axé sur les risques. On s'entend généralement pour dire que la sûreté absolue est un objectif illusoire; il faut établir les priorités et ce, en fonction de l'évaluation du niveau relatif de risques.

Dans le cadre de nos consultations, de nombreux intervenants ont vanté l'évaluation des risques, qu'ils considèrent comme la méthode la plus appropriée pour appliquer les mesures de sûreté, souvent dans un contexte où on recommande une approche davantage axée sur les risques pour les opérations de contrôle gérées par l'ACSTA. Par exemple un grand nombre d'intervenants ont préconisé une approche du contrôle mettant l'accent sur les passagers à risque élevé plutôt que sur les objets transportés par tous les passagers. Selon eux, la grande majorité des voyageurs ne présentent aucune menace pour la sûreté et, moyennant des renseignements personnels appropriés et un examen approfondi de leurs antécédents, ces voyageurs pourraient bénéficier d'un mécanisme de contrôle simplifié, par exemple un programme d'enregistrement des voyageurs.

Dans la mesure où l'évaluation quantitative des risques³³ est réalisable, elle doit reposer sur des données qui inspirent confiance, mais il faut se demander dans quelle mesure cette confiance est justifiée. L'évaluation des risques doit respecter des normes de précision très rigoureuses lorsque la marge d'erreur est aussi étroite.

³⁰ Il n'est pas inhabituel que l'on constate que, tout en ayant la capacité juridique de prendre des mesures de sûreté vigoureuses, le gouvernement puisse en pratique être limité par des considérations culturelles et éthiques ou ne pas avoir les ressources politiques voulues pour passer à l'action. Par exemple de nouveaux appareils de contrôle perfectionnés qui produisent une image « nue » des passagers laisse indubitablement entrevoir une sûreté améliorée. Mais les préoccupations concernant l'atteinte à la vie privée et la résistance prévue de la population ont freiné l'intérêt des autorités pour l'achat de ce type d'appareil.

³¹ Annexe 17, 8^e édition (avril 2006) 2.2.2.

³² Rapport de la vérificatrice générale, *La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme — Sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile*, avril 2005.

³³ Nous nous réjouissons que Transports Canada ait mené au moins un exercice au cours duquel les menaces pesant sur l'aviation ont été évaluées en fonction des risques, mesurées quantitativement et classées par ordre d'importance. Nous signalons également que des exercices supplémentaires s'imposent dans cette optique.

Transports Canada et l'ACSTA parlent tous les deux d'adopter une approche fondée sur un système de gestion de la sûreté (SGSu)³⁴, similaire au Système de gestion de la sécurité (SGS) en voie d'être mis en place pour le transport aérien, maritime et ferroviaire³⁵. Le SGS repose sur un cadre réglementaire moins prescriptif et plus axé sur les résultats aux fins de la sécurité; ceux qui préconisent un SGSu privilégient également un cadre réglementaire davantage axé sur les résultats en matière de sûreté. Le SGSu est certainement un objectif de gestion valable et nous l'examinerons de manière plus approfondie dans le présent rapport.

Toutefois, il convient de signaler qu'il est plus facile d'avoir confiance dans les mesures qui sont prises pour contrer les menaces à la sécurité que celles que l'on élabore pour contrer les menaces à la sûreté. Pour reprendre les mots souvent cités de l'ancien secrétaire à la défense des États-Unis, Donald Rumsfeld, il y a d'une part les « inconnus connus », qui touchent à la sécurité, et d'autre part les « inconnus inconnus », qui touchent à la sûreté. Les « inconnus connus » sont les menaces de nature maligne qui découlent d'éléments mesurables tels que les problèmes de conception, le stress environnemental, l'erreur humaine, etc. Les « inconnus inconnus » sont les menaces voulues — malveillantes, d'origine humaine, et leurs auteurs les élaborent de manière à éviter la détection et la prévention.

Les intervenants responsables du maintien de la sûreté qui réagissent aux menaces malveillantes sont souvent vulnérables à l'erreur humaine. Il arrive fréquemment que l'on sous-estime la menace avant qu'elle se matérialise. L'ampleur des erreurs commises par les organisations et les particuliers — erreurs qui ont conduit à l'attentat à la bombe meurtrier contre le vol 182 d'Air India — a été révélée uniquement après coup.

Une fois qu'une menace malveillante s'est concrétisée, l'erreur humaine entre en jeu de différentes façons. Dans le domaine de la planification de la sûreté, on observe une tendance naturelle à concentrer l'attention sur les menaces passées, et par conséquent connues — pour adopter ainsi une approche réactive plutôt que proactive. Bien que les mesures prises par suite de l'attentat contre Air India, des événements du 11 septembre et du récent complot présumé mis au jour à l'aéroport Heathrow constituent des ripostes appropriées à des menaces précises, nous devons nous attendre à ce que les terroristes s'efforcent de trouver de nouvelles méthodes afin que

³⁴ Selon la définition retenue par l'ACSTA, le Système de gestion de la sûreté (SGSu) est une « façon méthodique de fixer les objectifs annuels en matière de sûreté, de clarifier les rôles et les responsabilités d'une organisation en matière de sûreté, d'évaluer et de gérer les risques, d'élaborer les plans d'urgence, d'effectuer des vérifications, ainsi que de mesurer et d'évaluer le rendement en permanence ». (Rapport annuel 2005)

³⁵ Selon Transports Canada, le SGS constitue un « processus systématique, explicite et global de gestion des risques inhérents à la sécurité » qui prévoit « l'établissement d'objectifs, la planification et la mesure du rendement ». (Transports Canada, *Introduction aux systèmes de gestion de la sécurité* (TP 13739)).

leurs attentats échappent aux contrôles de sûreté en place. Bref, il y a tout lieu de croire que la prochaine menace terroriste sera un « inconnu inconnu ». La capacité de renseignement aux fins de l'évaluation des menaces s'en trouvera grandement sollicitée.

Nous savons par ailleurs que l'approche axée sur les risques adoptée pour la politique de sûreté suscite des critiques selon lesquelles elle offre une façon de s'esquiver ou une excuse pour l'inaction. Des membres du Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité ont dit douter qu'une approche axée sur les risques soit une solution appropriée pour ce qu'il considère comme de graves lacunes en matière de sûreté³⁶. Nous ne sommes pas parfaitement d'accord avec cette façon de voir. L'argument du Comité sénatorial est valable si l'évaluation des risques est effectuée de façon superficielle ou utilisée a posteriori pour rationaliser l'inaction. Toutefois, les ressources gouvernementales ne sont pas illimitées; la sûreté n'est pas la seule priorité stratégique à laquelle s'attend la population canadienne; et toutes les menaces à la sûreté n'ont pas la même ampleur et la même urgence. C'est pourquoi il est important d'évaluer minutieusement les risques et de déployer les ressources en conséquence.

À notre avis, tout système de sûreté aérienne doit reposer sur une approche axée sur les risques, comme le SGSu, et nous formulerons une recommandation en ce sens plus loin dans le présent rapport. Toutefois, il est important que l'évaluation des risques soit fondée sur des données probantes et sur le niveau de renseignements approprié. Nous nous réjouissons que le gouvernement du Canada se soit engagé à adopter une approche axée sur les risques, mais nous aimerions disposer de preuves plus substantielles montrant que cet engagement est appuyé par un suivi efficace et opportun assuré par l'ACSTA et, en particulier, par Transports Canada.

2.5.2 Sûreté multiniveau

L'autre terme que nous avons entendu le plus souvent pour décrire le système canadien de sûreté aérienne est « multiniveau ». Il s'agit d'un concept relativement simple : la sûreté touchant les aéroports et les aéronefs est « multiniveau », de sorte que si un terroriste en puissance franchit un niveau, les autres niveaux feront obstacle. Le contrôle des bagages enregistrés est un exemple de sûreté multiniveau, car les bagages peuvent être soumis à cinq niveaux de contrôle de plus en plus intrusifs jusqu'au niveau 5, où on somme le passager d'assister à l'ouverture de ses bagages pour une fouille manuelle. Une autre façon de décrire la multiplicité des niveaux consiste à délimiter les

³⁶ Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité, *Cinquième rapport : Le Mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens* (janvier 2003); Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité, *Manuel de sécurité du Canada, édition 2005 : Le point sur les problèmes de sécurité à la recherche de solutions* (décembre 2004).

différentes autorités, investies chacune de responsabilités particulières en matière de sûreté, auxquelles peuvent être soumis les passagers et leurs bagages : renseignements préalables; opérations de sûreté spéciales; exploitants d'aéroports; transporteurs aériens; ACSTA; service de police ayant juridiction à l'aéroport; et agents de protection des aéronefs de la GRC. Un autre aspect des niveaux multiples fait intervenir les points de contrôle ou enceintes de sûreté : comptoirs de billetterie des sociétés aériennes; files de contrôle préembarquement et de contrôle des bagages enregistrés; contrôle des non-passagers; portes d'embarquement; portes renforcées du poste de pilotage, etc.

Certains intervenants ont mentionné que le modèle multiniveau fait simplement de nécessité vertu. Le système canadien a évolué pour prévoir une série de réactions aux attaques ou aux menaces. Les terroristes ont commencé par détourner les avions, pour ensuite faire un attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, s'emparer des commandes d'avions pour s'en servir comme armes le 11 septembre 2001 et, plus récemment, fomenter le complot terroriste présumé d'août 2006 à l'aéroport Heathrow. Chaque menace a entraîné un ensemble particulier de interventions, qui continuent de faire partie d'un système cumulatif. Ces éléments forment les « niveaux » de sûreté, mais leur conception ne semble pas donner lieu à un système cohérent. Cette fois encore, le gouvernement du Canada a adopté une démarche réactive et non proactive. Il est également à craindre que la présence de nombreux niveaux de sûreté n'entraîne un manque de responsabilisation.

Les tenants d'une approche multiniveau citent Israël comme modèle. L'aéroport international Ben Gurion, à l'extérieur de Tel Aviv, comporte des cercles concentriques de sûreté, commençant par l'inspection des véhicules et l'utilisation de chiens renifleurs aux points de contrôle à l'entrée de la route menant à l'aéroport; deux cercles de périmètre de sûreté soumis à une surveillance de haute technologie; le profilage du comportement des passagers à l'entrée de l'aéroport et le tri en trois grands axes selon l'évaluation des risques; une surveillance armée du complexe entier; et ainsi de suite.

Le modèle israélien — en quelque sorte un exemple idéal en matière de sûreté aérienne — ne pourrait peut-être pas être reproduit dans le contexte canadien, qui est fort différent. La société israélienne vit depuis nombre d'années dans un contexte où les menaces ont une ampleur que l'on ne peut pratiquement pas imaginer d'après les normes canadiennes. C'est pourquoi les Israéliens ont accepté des mécanismes de contrôle de sécurité habituels qui ne seraient pas acceptables au Canada.

L'aéroport Logan de Boston, d'où avaient décollé les deux avions qui ont fracassé les deux tours jumelles le 11 septembre 2001, a depuis adopté certains éléments sûreté multiniveau similaires à ceux en place à Israël. Cet aéroport n'a pas ménagé ses efforts pour réagir aux graves lacunes de son régime de sûreté révélées ce jour-là. Les autorités ont élaboré une défense multiniveau de leur installation, instauré des interviews informelles auprès des passagers et même

demandé à des ramasseurs de coques travaillant à proximité d'assurer une surveillance pour épauler le personnel de sécurité de l'aéroport.

Malgré l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India il y a plus de 20 ans et compte tenu qu'il n'y a eu aucun attentat terroriste contre l'aviation canadienne après le 11 septembre, nous doutons que la population du Canada soit prête à investir les ressources voulues ou à renoncer à la protection de la vie privée et aux libertés civiles dans la mesure où l'exigerait l'adoption d'un régime de sûreté mult niveau intégral similaire à celui d'Israël. Il est improbable qu'une évaluation objective des risques de menace pour les aéroports et les vols canadiens indique qu'une approche similaire à celle d'Israël puisse être justifiée à l'heure actuelle, en particulier si l'on prend en compte les coûts qui en découleraient³⁷.

Cela dit, le Canada peut en tirer une leçon : dans la mesure du possible, les niveaux de sûreté multiples sont souhaitables. Le concept de la sûreté mult niveau présente certainement des avantages appréciables. Il crée une redondance, de sorte que si un niveau échoue, d'autres peuvent entrer en jeu, et favorise une capacité d'adaptation et de rétablissement face aux menaces et aux défis. En outre, les couches multiples répondent au facteur de l'« inconnu inconnu » dans les menaces pesant sur l'aviation, dans la mesure où différents niveaux réagissent à différentes menaces éventuelles.

Dans le cadre de nos consultations publiques, quelques intervenants ont laissé entendre que certains niveaux de sûreté aux aéroports canadiens n'étaient pas nécessaires ou non justifiés par une analyse des risques et que l'on pourrait les éliminer pour concentrer les ressources sur les menaces à risque élevé. Il y a des cas où ces suggestions sont justifiées et nous formulons ci-après des recommandations particulières en ce sens. Toutefois, de façon générale, nous hésitons à recommander l'abolition de niveaux de sûreté existants, à moins que l'on puisse démontrer la pertinence de cette mesure. Le principe des niveaux multiples et de la redondance est approprié et il devrait être maintenu en parallèle avec la prise de décisions axée sur les risques. Ces deux éléments sont requis pour maintenir un niveau de sûreté acceptable.

2.6 RENSEIGNEMENT

Les intervenants du domaine de l'aviation et de la sûreté ont exprimé des points de vue variés, et souvent contradictoires, concernant la communication opportune de renseignements et d'évaluations des menaces à l'ACSTA, aux

³⁷ La nouvelle aérogare Ben Gurion existe depuis seulement deux ans. Les autorités israéliennes ont été en mesure d'insister pour que les concepteurs « intègrent » la sûreté à chaque étape de la planification et de la construction. On a ainsi obtenu une architecture de sûreté extrêmement impressionnante. Pour en arriver à un résultat comparable au Canada, il faudrait reprendre la conception et la construction de tous les grands aéroports.

administrations aéroportuaires et aux transporteurs aériens. Certains ont fait valoir que l'on n'a pas communiqué assez de renseignements au personnel de première ligne pour permettre des interventions pleinement efficaces par suite des menaces à la sûreté. D'autres ont soutenu que les renseignements fournis étaient complets et adéquats. Selon d'autres encore, l'accès aux renseignements est adéquat à l'heure actuelle, mais il faudrait l'améliorer à l'avenir pour surmonter les nombreuses difficultés inhérentes à la menace terroriste en pleine évolution.

2.6.1 La fonction du renseignement au sein du gouvernement du Canada

Le service de renseignement est un mécanisme traditionnellement entouré de secret. C'est pourquoi on ne peut s'étonner qu'il y ait une certaine confusion concernant la nature des renseignements, les façons dont ils sont utilisés et la place qu'ils occupent au sein de la structure gouvernementale. Nous présentons tout d'abord brièvement le rôle actuel des renseignements au sein du gouvernement du Canada.

Nous sommes à l'« ère de l'information » et une proportion croissante de renseignements provient de sources ouvertes, mais le renseignement en tant que fonction spécialisée au sein du gouvernement est généralement associé avec l'acquisition d'information gardée secrète — c'est-à-dire protégée contre un examen par des personnes de l'extérieur. Par conséquent, le service du renseignement peut englober l'acquisition d'information protégée par des États étrangers ou des intervenants autres que les États, par exemple les groupes terroristes, par des moyens généralement considérés comme de l'« espionnage » — c'est-à-dire l'obtention de renseignements confidentiels d'États ou d'organisations par des moyens humains ou techniques. Le renseignement de sécurité porte sur des menaces envers la sûreté nationale, définies comme suit dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*³⁸:

- a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;
- b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
- c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger;

³⁸ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R., 1985, ch. C-23, art. 2.

- d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas *a)* à *d)*.

Le cycle du renseignement aide à comprendre l'utilisation des renseignements par les gouvernements : le processus par lequel l'information est acquise, convertie en renseignements et mise à la disposition des artisans de la politique et des autorités décisionnelles. Ce cycle comprend cinq étapes distinctes mais interreliées : l'orientation donnée par le gouvernement, la planification, la collecte, l'analyse et la diffusion. Selon le lien qui existe entre eux et le cycle du renseignement, on peut considérer les ministères et organismes gouvernementaux principalement comme des producteurs ou des consommateurs de renseignements. Cette distinction n'est pas rigoureuse — certains producteurs sont aussi des consommateurs de renseignements provenant d'autres organismes et gouvernements, et les consommateurs peuvent à l'occasion retransmettre aux producteurs des éléments d'information utiles —, mais elle n'en est pas moins importante. Lorsque nous examinons le rôle du renseignement sur la sûreté dans le secteur de l'aviation, la distinction entre les producteurs et les consommateurs est essentielle, en particulier lorsqu'il s'agit d'établir les axes appropriés pour la communication et la diffusion des renseignements et de définir le « besoin de connaître ».

Dans la foulée du 11 septembre, le gouvernement du Canada a mis l'accent sur l'intégration des opérations de renseignement et l'échange accru de renseignements. L'intégration est à la fois horizontale et verticale, entre producteurs et consommateurs.

Le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), mentionné précédemment dans le présent chapitre, est un exemple d'intégration horizontale. Ce centre fait partie du SCRS, mais il fait appel à un éventail de sources et dessert le milieu du renseignement en général grâce à ses évaluations des menaces à la sûreté, en particulier concernant le terrorisme. La Direction générale de la sûreté et des préparatifs d'urgence de Transports Canada est représentée au sein du CIEM, dont elle transmet les évaluations à d'autres intervenants du milieu des transports, notamment l'ACSTA, quand elle le juge approprié.

L'intégration verticale est illustrée dans les circuits institutionnalisés par lesquels les nombreux consommateurs de renseignements au sein du

gouvernement les reçoivent — par exemple les circuits par lesquels l'ACSTA reçoit les évaluations des menaces à la sûreté par l'intermédiaire de Transports Canada, qui sont fondées sur les rapports du CIEM et du SCRS.

Dans ce circuit vertical, les renseignements sont filtrés. L'information concernant les sources est gardée secrète par l'organisme d'origine, qui est le mieux placé pour vérifier la fiabilité et protéger l'identité de la source. L'information concernant les méthodes de fonctionnement est généralement protégée. Les agents n'ont pas accès à l'information protégée s'ils ne possèdent pas la cote de sécurité de niveau approprié. Cette situation pourrait poser problème : dans les faits, la décision de ne pas divulguer un renseignement à un destinataire définit les besoins du destinataire en matière de renseignements. Toutefois, ce dernier est incapable d'évaluer la mesure dans laquelle ses besoins sont comblés ou non. Le CIEM s'efforce de résoudre le problème en mettant les renseignements protégés sous une forme utilisable à la disposition des fonctionnaires qui n'ont peut-être pas la cote de sécurité voulue, mais qui ont besoin de renseignements donnant matière à une intervention pour s'acquitter de leurs obligations.

Les renseignements partagés entre les organismes nationaux et internationaux sont souvent accompagnés d'une mise en garde indiquant qu'ils ne devraient pas être communiqués à d'autres ou qu'ils devraient l'être uniquement dans des conditions soigneusement précisées. Il est essentiel de respecter ces mises en garde pour assurer la circulation continue des renseignements. Par exemple si un organisme canadien reçoit d'une source étrangère des renseignements accompagnés d'une mise en garde et de restrictions concernant leur diffusion ultérieure, le défaut de s'y conformer pourrait faire en sorte que l'organisme canadien perdrait à l'avenir l'accès à de précieux renseignements d'origine étrangère.

Néanmoins, le nouveau contexte des menaces exige que les intervenants de premier plan obtiennent en temps réel des renseignements stratégiques et donnant matière à une intervention qui permettent de prévoir et de prévenir les attentats. Une interactivité et un échange d'information accrus s'imposent entre les partenaires et les intervenants de Transports Canada, de même certainement qu'une intensification des ententes d'échange existantes. Cela peut entraîner un changement important aux approches actuelles concernant l'échange de renseignements à Transports Canada. Comme certains l'ont dit, il est urgent de passer de l'ancien principe du « besoin de connaître » à un nouveau principe du « besoin d'échanger ». La nécessité d'obtenir davantage d'information doit être en équilibre avec les exigences liées à la protection des renseignements et au respect des mises en garde connexes.

2.6.2 Besoin de renseignements de l'ACSTA

L'ACSTA a clairement fait connaître son insatisfaction en ce qui a trait à son accès à des renseignements qu'elle considère comme essentiels à ses activités. Nous avons examiné minutieusement le cas de l'ACSTA. Dans ses discussions avec le Comité, l'ACSTA a souligné que les renseignements constituent un outil nécessaire et un type particulier d'information dont elle a besoin pour tracer un portrait plus précis des éléments qui se trouvent sur son écran radar. L'ACSTA a souligné que les renseignements l'aident à prendre les décisions stratégiques rapides essentielles à sa mission et qu'ils renforcent sa capacité d'intervenir efficacement face aux menaces terroristes et aux préoccupations de sûreté. D'après l'ACSTA, en intégrant pleinement les renseignements dans son approche de gestion des risques en matière de sûreté, elle est mieux en mesure d'évaluer les failles et d'établir l'ordre de priorité pour l'affectation des ressources avec comme résultat global l'accroissement de son efficacité.

L'ACSTA a souligné au Comité qu'elle est un consommateur de renseignements et qu'elle ne se livre à aucune activité secrète de collecte de renseignements. Elle s'en remet à ses partenaires en matière de sûreté pour lui fournir des données opportunes, exactes et orientées vers les services dont elle a besoin pour gérer ses activités au jour le jour et planifier sa politique stratégique à long terme. L'ACSTA estime qu'elle doit avoir accès à des renseignements pour aider ses agents de contrôle de première ligne à faire un travail plus efficace et plus sûr.

L'ACSTA est consciente qu'il y a souvent des limites institutionnelles à l'échange d'information et de renseignements. Elle s'est toutefois dite convaincue de l'importance de rendre accessibles les renseignements, faisant valoir que les avantages liés à l'échange de renseignements l'emportent sur les risques.

L'axe de communication officiel des renseignements à l'ACSTA passe par la Direction générale de la sûreté et des préparatifs d'urgence de Transports Canada. En vertu d'un accord d'échange réciproque, un employé de l'ACSTA a récemment travaillé dans le secteur du renseignement à Transports Canada pendant six mois et vice-versa. Nous appuyons ces initiatives et encourageons d'autres échanges propres à améliorer la communication sur les questions du renseignement.

L'ACSTA a mentionné avoir besoin de trois types de renseignements : donnant matière à une intervention, tactiques (c'est-à-dire portant sur une question particulière) et stratégiques.

Les renseignements donnant matière à une intervention sont des éléments d'information sur une menace qui exige une intervention immédiate. Il pourrait s'agir de renseignements concernant une menace contre une société aérienne nationale ou un vol particulier. Par exemple une menace

du genre contre Air India par des extrémistes sikhs était connue en 1985, mais elle n'a pas permis de déclencher aux points de contrôle des passagers et des bagages les mesures de sûreté aptes à empêcher les attentats mortels qui ont eu lieu. De toute évidence, il y va de l'intérêt des voyageurs et de la sûreté nationale que les renseignements donnant matière à une intervention soient communiqués à ceux qui peuvent passer à l'action. Dans le cas de tels renseignements concernant une menace possible selon laquelle un engin explosif improvisé serait mis en place dans des bagages enregistrés à bord d'un vol précis, l'ACSTA devrait les connaître et serait en mesure de prendre des mesures de précaution. Toutefois, dans le cas des menaces associées avec certains particuliers ou organisations, on ne sait pas exactement comment les renseignements pourraient « donner matière à une intervention » des agents de contrôle de l'ACSTA.

À l'heure actuelle, le personnel de première ligne de l'ACSTA ne vérifie pas les pièces d'identité des passagers et les agents de contrôle n'ont aucun moyen d'identifier les passagers dangereux, contrairement aux objets dangereux qu'ils peuvent transporter sur eux ou dans leurs bagages. Certains exploitants de sociétés aériennes ont recommandé au Comité que cette tâche soit confiée à l'ACSTA.

Les renseignements tactiques, c'est-à-dire ceux qui portent sur une question particulière, représentent la deuxième catégorie déterminée par l'ACSTA. Il pourrait s'agir de renseignements sur de nouveaux types d'engins explosifs improvisés ou de nouvelles méthodes pour dissimuler des armes. À cet égard, l'argument de l'ACSTA en faveur d'un plein accès aux meilleurs renseignements connus est très solide. L'Administration a besoin de ce type de renseignements, le plus à jour possible, pour assurer le contrôle des passagers et des bagages. Toutefois, nous n'avons guère trouvé de données montrant que l'ACSTA ne recevait pas les renseignements tactiques, et ce, sous une forme aussi à jour que requis. Le fait que l'ACSTA souhaite avoir accès à des renseignements sur des menaces visant d'autres systèmes de transport a suscité des problèmes à l'occasion. Cependant, en ce qui a trait aux renseignements tactiques sur des menaces précises visant l'aviation, nous estimons que l'ACSTA reçoit maintenant l'information nécessaire pour faire son travail. Lorsque les autorités britanniques ont mis au jour en août 2006 le présumé complot terroriste visant à faire exploser une bombe simultanément dans plusieurs avions, les services du renseignement canadiens ont été rapidement mis au courant et l'ACSTA en a été informée afin de lui permettre de prendre des dispositions sans délai pour interdire les liquides et les gels dans les bagages de cabine.

Le Comité a observé une certaine discordance entre les plaintes générales qu'il a reçues concernant le manque de renseignements fournis et les données réelles témoignant de la communication de renseignements sur la sûreté aérienne au

personnel de première ligne. Nous avons été impressionnés par les commentaires d'un haut représentant de la Transportation Security Administration à Washington, dont le travail l'oblige à être constamment en contact avec les organismes de renseignement américains. Il a signalé avoir reçu des plaintes similaires d'agents de contrôle et d'aéroports qui déploraient le manque de renseignements; toutefois, en examinant les procédures en place pour réagir aux renseignements ou à l'information, il a constaté que le message était de toute évidence communiqué, même s'il n'était pas toujours qualifié de « renseignement secret ». Nous estimons que la situation pourrait être similaire au Canada en ce qui concerne la communication des renseignements tactiques et donnant matière à une intervention jusqu'aux premières lignes.

Les renseignements stratégiques sont décrits par l'ACSTA comme étant le type de renseignements nécessaires pour mieux comprendre tous les aspects de la menace terroriste, notamment les facteurs de motivation, les fondements idéologiques, les grands objectifs, le financement, le *modus operandi* et la base de soutien opérationnel.

L'évaluation des menaces stratégiques concernant le terrorisme incombe, en tout premier lieu, au SCRS, à la GRC et aux autres producteurs de renseignements, en particulier le CIEM, qui puise à toutes les sources pour analyser et intégrer les renseignements sur le terrorisme. Dans une certaine mesure, l'ACSTA produit des renseignements tactiques, mais elle reconnaît être principalement un consommateur de renseignements. L'ACSTA a manifesté le désir de siéger au CIEM avec Transports Canada et les autres intervenants. Comme il s'agit principalement d'un consommateur plutôt qu'un producteur de renseignements, la participation de l'ACSTA n'apporterait à notre avis aucun avantage au CIEM ni au milieu du renseignement stratégique.

Par ailleurs, l'ACSTA a participé à des conférences internationales sur le terrorisme et la sûreté aérienne et mené des consultations auprès de spécialistes du terrorisme et de la lutte antiterrorisme. Bien que la volonté de mieux connaître ces questions soit admirable, on doit garder à l'esprit que Transports Canada est l'autorité nationale désignée en matière de sûreté aérienne au Canada sous le régime de l'OACI et que, pour les besoins de la diffusion de renseignements stratégiques sur le terrorisme, ce ministère demeure l'intermédiaire approprié pour le CIEM en tant qu'analyste intégré auprès de l'ACSTA, qui utilise ces renseignements.

Transports Canada est le maillon le plus important de la chaîne du renseignement sur la sûreté aérienne. Il lui incombe de communiquer à l'ACSTA tous les types de renseignements susceptibles de lui être utiles pour renforcer sa capacité à exécuter efficacement les tâches prévues par son mandat. Le Ministère est également le destinataire approprié de tout renseignement tactique recueilli par l'ACSTA dans l'exécution de ses

fonctions au jour le jour. Nous estimons que l'ACSTA reçoit les renseignements dont elle a besoin, mais nous constatons son insatisfaction à cet égard et préconisons une coopération plus étroite entre Transports Canada et l'Administration pour ce qui est de l'échange de renseignements utiles pour le mandat de l'ACSTA.

Recommandation 2.2

Transports Canada devrait veiller à ce que l'ACSTA continue de recevoir toute l'information et tous les renseignements dont elle a besoin aux niveaux national et local pour s'acquitter de ses fonctions, notamment avoir accès en temps opportun à l'information et aux renseignements donnant matière à une intervention les meilleurs qui soient, provenant de toutes les sources, sur les explosifs, les armes et les techniques de dissimulation.

2.6.3 Des rapports plus vastes

Il faut aussi examiner l'échange de renseignements au-delà de l'ACSTA. Dans de nombreux cas, les renseignements sur les menaces donnant matière à une intervention empiètent directement sur les responsabilités des administrations aéroportuaires et des transporteurs aériens. Par exemple les menaces visant des avions ou des vols précis exigent une intervention immédiate des transporteurs. Celles visant le périmètre ou les installations d'un aéroport exigent une intervention immédiate des aéroports. En outre, il y a beaucoup à dire pour faire en sorte que ces acteurs participent davantage au cycle global des changements dans le contexte des menaces, au lieu de les laisser adopter une démarche réactive au dernier moment lorsqu'une menace devient imminente. Dans le cadre des consultations menées par le Comité, plusieurs aéroports se sont plaints de ne pas avoir été informés d'incidents critiques influant directement sur leurs opérations.

Pour favoriser l'efficacité des interventions d'urgence, il est essentiel que tous les intervenants de première ligne aient accès aux renseignements et soient avertis des menaces. Nous soulignons l'importance d'intégrer le rôle de tous les intervenants de façon aussi transparente et concertée que possible.

2.7 COORDINATION DE LA SÛRETÉ

Le grand nombre d'intervenants qui jouent un rôle dans la sûreté aérienne, ainsi que les circonstances particulières et parfois dramatiques dans lesquelles ils évoluent, rendent nécessaires une structure et une procédure efficaces propres à permettre l'intégration des activités de sûreté. Les discussions avec les

administrations aéroportuaires et les différents corps policiers ont fait ressortir le manque de clarté, d'uniformité et de coordination des activités de sûreté aérienne. Le rapport publié en 2005 par l'honorable Bob Rae, intitulé *Leçons à retenir*, fait état de problèmes similaires en 1985 concernant l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India. Tous les intervenants ont intérêt à ce que l'on assure la sûreté des aéroports.

2.7.1 Programme de surveillance

Dans le cadre de l'approche multiniveau, il est important de mobiliser tous les membres du milieu aéroportuaire dans une culture de la sûreté globale où tous les employés unissent leurs efforts en se faisant les yeux et les oreilles de la sûreté aérienne. On devrait même encourager des membres de la collectivité à l'extérieur de l'aéroport à participer. Un système efficace comprendrait un plan opérationnel intégré; une communication opportune et appropriée; une coopération opérationnelle; et une responsabilisation s'étendant à tous les niveaux du processus. Le Comité estime que les aéroports, quelle que soit leur envergure, (et à vrai dire toutes les organisations qui jouent un rôle dans la sûreté aérienne) devraient mettre en place un rigoureux programme de sensibilisation à la sûreté à l'intention de tout le personnel (essentiellement un programme de « surveillance de quartier » à l'échelle des aéroports). Il devrait s'agir de programmes d'intervention directe, orientés par les comités de sûreté aéroportuaire, permettant l'échange régulier des renseignements utiles avec le personnel de première ligne. L'évaluation des menaces dans ce contexte serait proactive et méthodique. Le Comité a été impressionné par le programme d'action pour la sûreté aéroportuaire *iWatch* mis en œuvre à l'aéroport international de Halifax et il signale que les aéroports de plusieurs autres villes canadiennes, notamment Toronto, Calgary et Vancouver, se sont dotées d'un programme similaire de surveillance. La sûreté est vraiment l'affaire de tous.

Recommandation 2.3

Les aéroports, quelle que soit leur envergure, devraient mettre en place un programme rigoureux de sensibilisation à la sûreté (en quelque sorte un programme de surveillance pour la sûreté aéroportuaire) pour tout le personnel qui y travaille.

2.7.2 Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport

L'Annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale exige que les États contractants établissent « un comité national de sûreté de

³⁹ Annexe 17 — 8e édition (avril 2006) 3.1.5.

l'aviation ou des arrangements analogues en vue de coordonner les activités de sûreté³⁹ ». Transports Canada, en tant qu'autorité nationale en matière de sûreté aérienne, coordonne à cette fin les activités nationales de sûreté aérienne des différentes entités participantes. Le Groupe consultatif sur la sûreté aérienne (GCSA), établi par Transports Canada en 2005, joue un rôle consultatif important au niveau national. Il réunit des participants du gouvernement et de l'industrie de l'aviation pour échanger sur les questions touchant les priorités de la politique, de la stratégie, de la réglementation et des programmes en matière de sûreté aérienne⁴⁰.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la responsabilité de la sûreté aérienne au niveau d'un aéroport est répartie entre plusieurs organisations, principalement l'exploitant de l'aéroport, Transports Canada, les transporteurs aériens, l'ACSTA et la police locale. Aux huit aéroports actifs désignés de catégorie 1 qui ont renforcé leurs exigences de sûreté, on observe aussi une présence accrue d'agents de la GRC qui s'occupent des questions de sûreté non aérienne. En outre, le SCRS a des bureaux dans certains aéroports internationaux.

En vertu du *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, les aéroports doivent mettre sur pied un comité de sûreté; toutefois, la taille, le niveau de représentation et l'efficacité varient d'un comité existant à l'autre. Le Comité a conclu qu'une approche uniforme s'impose pour assurer l'échange systématique d'information et jeter une assise solide pour l'établissement de procédures et d'objectifs communs aux fins de la prévention des incidents relatifs à la sûreté aérienne et de l'intervention en pareil cas.

Nous nous sommes fixé comme objectif de veiller à ce que tous les intervenants qui s'occupent de la sûreté au sens large comprennent bien la place qui leur revient dans la régime de la sûreté aérienne et le rôle qu'ils jouent au sein de l'équipe. On n'insistera jamais trop sur l'importance de la communication et de l'échange d'information.

C'est pourquoi le Comité recommande de mettre sur pied un **Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport** à chaque aéroport désigné. Ce groupe consultatif serait présidé par le directeur de la sûreté aéroportuaire, ou le titulaire du poste équivalent, et il réunirait au minimum des représentants de Transports Canada, de l'ACSTA, de la police locale, de l'ASFC, des transporteurs aériens, des principales sociétés de services

⁴⁰ Le mandat du GCSA consiste à « fournir des renseignements aux intervenants au sujet des priorités et des initiatives liées à la politique, à la réglementation et aux programmes en matière de sûreté aérienne » et à « Recevoir des conseils de haut niveau de la part des intervenants relativement aux priorités liées à la politique, à la réglementation et aux programmes en matière de sûreté aérienne ». Ce groupe, sous la présidence du directeur général de la sûreté et des préparatifs d'urgence de Transports Canada, réunit des hauts représentants de Transports Canada, ainsi que des représentants de l'industrie canadienne de l'aviation, de l'ACSTA, des syndicats du secteur de l'aviation ainsi que des ministères et organismes fédéraux.

d'escale et des locataires de l'aéroport. Aux aéroports de catégorie 2 ou autre, le groupe ne comprendrait que quelques membres. Le groupe consultatif serait chargé de la coordination et des consultations en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan de sûreté de l'aéroport, que nous examinerons en détail au chapitre 4.

En plus de coordonner les opérations de sûreté habituelles, le Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport planifierait et coordonnerait le programme de surveillance aéroportuaire. Il devrait se réunir au moins tous les trimestres, mais plus souvent si la situation l'exige.

Recommandation 2.4

Nous recommandons que chaque aéroport désigné mette sur pied un Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport, chargé de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre du plan de sûreté aéroportuaire et de mener les consultations connexes, de résoudre les problèmes de sûreté généraux, de promouvoir la sensibilisation à la sûreté et d'encourager une approche concertée à l'égard des questions de sûreté.

2.7.3 Comité de sûreté de l'aéroport

Par suite d'un avis du très honorable Sir John Wheeler⁴¹, les gouvernements d'Australie et du Royaume-Uni ont ordonné l'établissement d'un groupe de renseignement conjoint dédié à chaque aéroport important (équivalent des aéroports canadiens de catégorie 1). En raison de sa taille et de sa composition, le Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport, dont la création est recommandée ci-dessus, n'aurait pas la capacité d'échanger des éléments d'information secrets et de nature délicate. Dans le contexte canadien, nous proposons donc la création d'un **Comité de sûreté de l'aéroport** de haut niveau à chaque aéroport de catégorie 1 (et à certains aéroports de catégorie 2, sur la base d'une évaluation des risques). Ce comité regrouperait des représentants des principales organisations de sûreté et des services de police et les principaux utilisateurs des renseignements à chaque aéroport (notamment Transports Canada, l'ACSTA, la police locale, l'ASFC et, s'ils y sont présents, la GRC et le SCRS). Le directeur général de l'aéroport ou le responsable de la sûreté ou des opérations occupant le poste le plus élevé présiderait le comité et chaque membre aurait une cote de sécurité pour permettre l'échange d'information protégée.

Entre autres, le Comité de sûreté de l'aéroport faciliterait l'échange de renseignements sur la sûreté ou sur les services de police entre les principaux intervenants de la sûreté aéroportuaire, l'évaluation des menaces à la sûreté et des risques connexes, ainsi que la communication

⁴¹ Le très honorable Sir John Wheeler, deputy lieutenant, examen indépendant de la sûreté et des services de police dans les aéroports mené pour le gouvernement de l'Australie, septembre 2005.

de l'information appropriée au personnel de première ligne. En outre, ce comité dirigerait les interventions d'urgence menées aux aéroports par suite d'incidents relatifs à la sûreté. Plus modeste et plus ciblé que le Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport, le Comité de sûreté de l'aéroport serait chargé de recueillir, d'interpréter et de gérer les renseignements importants concernant les activités de maintien de l'ordre et de sûreté à chaque aéroport et de les communiquer au personnel de première ligne. Ce comité devrait tenir régulièrement des séances d'information et des réunions.

Un rôle clé du Comité de sûreté de l'aéroport consisterait à coordonner l'élaboration et la mise en œuvre d'une évaluation multi-agences des menaces et des risques (Multi-Agency Threat and Risk Assessment — MATRA) pour l'aéroport, fondée sur l'approche britannique. Le système MATRA vise à produire une évaluation précise d'actes criminels et terroristes qui pèsent sur chaque aéroport, à mettre au jour les lacunes et les chevauchements dans les régimes de sûreté existants et à élaborer des plans de gestion des risques. Le but est d'élaborer un plan de sûreté conjoint que l'on pourra réexaminer systématiquement pour prendre en compte l'évolution de la situation⁴². L'aéroport et l'ACSTA élaboreraient leur plan de sûreté en s'appuyant sur ces évaluations.

Il convient de mentionner que les activités criminelles suscitent également des préoccupations aux grands aéroports canadiens qui, de l'avis du Comité, nécessitent une vigilance du point de vue des menaces et des risques. Au Canada, le Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité attire depuis plusieurs années l'attention sur le problème des vérifications judiciaires inadéquates visant les employés des aéroports et sur l'infiltration possible du crime organisé dans les aéroports⁴³. En Australie, M. Wheeler a signalé que le terrorisme et la criminalité sont des éléments distincts qui peuvent toutefois se chevaucher. D'après lui, à la base, une culture de sûreté superficielle ou d'infractions criminelles mineures peut permettre aux terroristes de tirer parti des points faibles de la sûreté aéroportuaire⁴⁴. Le Comité de sûreté de l'aéroport serait une tribune où l'on pourrait déployer des efforts concertés pour résoudre ce problème.

Recommandation 2.5

Nous recommandons qu'un Comité de sûreté de l'aéroport soit créé à chaque aéroport de catégorie 1 pour favoriser l'échange de renseignements et coordonner l'élaboration d'évaluations des menaces et des risques particuliers pesant sur l'aéroport.

⁴² Ibid., page 124

⁴³ Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité, *Manuel de sécurité du Canada, édition 2005*, page 145 à 147.

⁴⁴ Wheeler, ouvrage déjà cité, page ix

2.8 LACUNES ET FAILLES DU SYSTÈME DE SÛRETÉ DE L'AVIATION

Les indications selon lesquelles il existe des lacunes et des failles dans notre système de sûreté aérienne figurent parmi les questions les plus importantes portées à notre attention au cours de notre examen. Bien que la plupart des risques associés avec l'aviation civile ont été ramenés à un niveau généralement acceptable, il reste des lacunes en matière de sûreté, qui rendent plus vulnérables aux attentats certains points du système global.

2.8.1 Fret aérien

Les opérations de fret aérien présentent une grave lacune en matière de sûreté, peut-être la plus importante qui ait été portée à notre attention. À l'heure actuelle, le fret aérien échappe en grande partie à tout contrôle, ce qui représente une grande faille du système. Tout contrôle réel de fret aérien par radioscopie ou par un autre appareil de détection est laissé à la discrétion des transporteurs aériens. Ce secteur représente actuellement 6,2 p. 100 de notre commerce avec les États-Unis et 21 p. 100 de celui avec d'autres pays. Le volume de fret transporté par avion devrait doubler au cours des 20 prochaines années par suite de l'accroissement du commerce avec l'Asie. Le transport de fret par avion entraîne des coûts élevés et la rapidité est essentielle. Le défi consiste à examiner les marchandises à délai de livraison critique assez rapidement pour éviter les retards. À l'heure actuelle, les sociétés aériennes ont recours à des transporteurs « connus » ou « de confiance ». Elles acceptent d'expédier les marchandises des transporteurs connus, mais celles des transporteurs inconnus sont assujetties à une retenue de 24 heures au minimum. L'ACSTA, qui n'a pas le mandat de contrôler les marchandises, a donné à son équipe de contrôle des directives selon lesquelles ses employés et ses appareils de contrôle ne doivent pas être utilisés à cette fin⁴⁵. Quoi qu'il en soit, la conception, la taille et la capacité des appareils actuels de l'ACSTA l'empêcheraient de contrôler un volume élevé de marchandises.

Deux modes de transport différents sont employés pour le fret aérien, y compris le courrier. Les avions-cargos, qui servent exclusivement au transport de fret, ne transportent aucun passager. Seul le personnel

⁴⁵ On nous a dit que dans certains petits aéroports, l'ACSTA a permis que ses appareils inutilisés servent à contrôler certaines marchandises à la demande des transporteurs. Bien que cette façon de procéder soit raisonnable, elle contrevient à la politique et n'a pas cours dans les grands aéroports.

navigant y prend place. Par exemple les grands services de messagerie ont des flottes d'avions destinés au transport de leurs propres marchandises. On peut aussi transporter du fret à bord de vols de passagers. Cette méthode de transport du fret est beaucoup plus courante au Canada. Environ 70 p. 100 du fret transporté au Canada est pris en charge à bord des vols de passagers⁴⁶.

La menace que pose le fret aérien non contrôlé varie selon le type de transport. Les vols tout cargo présentent un risque moindre, car le nombre peu élevé d'employés à bord et la difficulté d'accéder au personnel à partir de la soute en font une cible relativement peu attrayante pour les terroristes. Cependant, comme il s'agit de gros avions transportant des réserves considérables de carburant, des terroristes pourraient s'emparer de leurs commandes pour commettre un attentat-suicide ou répandre des armes chimiques ou biologiques sur des cibles à forte densité de population. Au Canada, cette menace est toutefois moins grande que celle posée par le fret transporté à bord de vols de passagers.

D'autres pays sont rapidement passés à l'action pour remédier à cette lacune. Le Comité a été impressionné par le programme de contrôle du fret aérien déjà mis en place au Royaume-Uni, avec son processus de certification et de vérification des pratiques de sûreté des transporteurs connus, notamment l'inspection périodique de leurs installations.

Aux États-Unis, la Transportation Security Administration a récemment publié la Final Rule on Air Cargo Security Requirements⁴⁷. Cette règle définitive exigera le contrôle de tout le fret transporté à bord d'un avion de passagers exploité par un transporteur aérien national ou étranger. Elle établit aussi un système pour contrôler et inspecter le fret transporté dans les avions tout cargo, ou en assurer la sûreté dès que possible par d'autres moyens. Selon les estimations de l'Administration, la mise en œuvre de cette règle entraînera des coûts d'environ deux milliards de dollars américains sur dix ans. Soixante-quinze pour cent de ce montant sera affecté au contrôle des marchandises transportées à bord de vols de passagers, même s'il représente une proportion beaucoup plus faible du fret total aux États-Unis qu'au Canada⁴⁸. Cela indique clairement l'importance que les États-Unis accordent à la menace que le fret fait peser sur les vols de passagers.

Au pays, l'Agence des services frontaliers du Canada a mis en place en décembre 2005 le programme de l'Information préalable sur les expéditions commerciales, en vertu duquel tous les transporteurs aériens et les transitaires, s'il y a lieu, sont tenus de transmettre à l'ASFC par voie électronique les données sur le fret aérien

⁴⁶ Unité de l'Analyse économique, Transports Canada.

⁴⁷ États-Unis, Federal Register (26 mai 2006). Partie II, Department of Homeland Security, Transportation Security Administration, 49 CFR Parts 1520, 2540, 1542, et coll., *Air Cargo Security Requirements: Final Rule*.

⁴⁸ Selon un article publié récemment dans le *Globe and Mail* (15 août 2006), environ 25 p. 100 du fret aérien américain est transporté par des avions de passagers américains.

avant de charger les marchandises à un aéroport étranger. Cette exigence permet à l'ASFC de mettre au jour les menaces pesant sur la santé, la sécurité et la sûreté du Canada avant l'arrivée du fret et des avions de transport au Canada⁴⁹. Nous exhortons le gouvernement à se doter rapidement d'un programme similaire pour le fret aérien en partance du Canada.

Dans le budget de 2006, le gouvernement du Canada a donné suite à la promesse faite en 2004 dans la *Politique canadienne de sécurité nationale* et indiqué qu'il s'engageait à prendre des mesures dans le dossier du fret aérien :

« Il est par ailleurs possible de réduire les risques de sécurité du transport aérien, tout en favorisant le commerce à l'échelle nationale et internationale. À cette fin, le budget de 2006 affecte 26 millions de dollars sur deux ans à la conception d'une initiative en matière de sécurité du fret aérien et à la tenue d'essais pilotes. Ces travaux comprendront l'élaboration de mesures qui garantiront la sécurité du fret à toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que l'évaluation de technologies de détection.⁵⁰ »

Transports Canada a élaboré une stratégie sur la sûreté du fret aérien. À l'heure actuelle, il mène une consultation auprès des intervenants et lance des programmes pilotes pour tester différentes approches. En outre, il collabore avec l'ASFC et d'autres partenaires pour assurer la sûreté de la chaîne d'approvisionnement. Nous nous réjouissons de l'initiative gouvernementale visant à élaborer des mesures efficaces pour corriger cette lacune. Toutefois, compte tenu de la gravité du problème, le Comité se préoccupe au plus haut point du temps qu'il faudra pour mettre en œuvre des solutions efficaces. Le Canada doit faire davantage. Nous exhortons Transports Canada à déployer ses ressources pour mettre sur pied aussi rapidement que possible un régime de sûreté du fret aérien. L'ACSTA serait un organisme approprié pour superviser les aspects opérationnels de ce nouveau régime. Il pourrait s'agir notamment de valider les pratiques de contrôle des expéditeurs et d'effectuer tout contrôle restant des marchandises.

Nous tenons à souligner l'importance d'un programme certifiant le statut d'un expéditeur connu selon des normes déterminées et vérifiant, sur une base continue, si les expéditeurs connus respectent ces normes.

Recommandation 2.6

Nous recommandons que Transports Canada accélère les efforts qu'il déploie pour élaborer un programme de contrôle du fret aérien pour les fins de sûreté.

⁴⁹ <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/import/advance/menu-f.html>

⁵⁰ Budget 2006, Chapitre 3 — Améliorer la sécurité du fret et accélérer le traitement à la frontière.

2.8.2 Aviation générale et exploitants des services aéronautiques à l'aéroport

Le secteur de l'aviation générale (AG), en grande partie non réglementé du point de vue de la sûreté, peut s'avérer une cible pour les terroristes. Les exploitants des services aéronautiques à l'aéroport (FBO — Fixed-Base Operation) exploitent des vols d'avions nolisés et d'affaires aux aéroports. Dans leur cas, il y a tout lieu de croire que le personnel navigant et les passagers sont souvent connus et qu'ils ne nécessitent pas un contrôle multiniveau intégral. Toutefois, plusieurs mises en garde méritent d'être considérées. De nombreux petits transporteurs aériens commencent à offrir un service régulier comme solution de rechange aux grandes sociétés aériennes qui exercent leurs activités à partir des aéroports principales. Le Comité a observé que ces opérations gagnent du terrain. À mesure que le nombre de passagers faisant appel à ces exploitants augmente, la menace aussi augmente.

Plusieurs des avions utilisés par les entreprises d'aviation générale ou les exploitants des services aéronautiques à l'aéroport sont très gros et transportent de grandes quantités de carburant. Les terroristes pourraient utiliser ces avions pour commettre des attentats-suicides ou répandre des armes chimiques ou biologiques. À cet égard, nous nous réjouissons que Transports Canada ait proposé en 2005 d'étendre les exigences de contrôle aux autres vols commerciaux.

Le débarquement à des aéroports désignés de passagers non soumis à un contrôle en provenance d'aéroports non désignés ou transportés par des FBO pose aussi des problèmes de sûreté. Cette situation se produit régulièrement dans le Nord du Canada. Les passagers et leurs bagages enregistrés transitant vers des vols réguliers devraient être soumis à un contrôle intégral si cela n'a pas été fait au point d'origine. Dans certains cas, les passagers des entreprises d'aviation générale ou des exploitants des services d'aéronautique à l'aéroport se mêlent aux passagers soumis à un contrôle dans la zone stérile ou l'aire de trafic d'un aéroport. On doit séparer physiquement ces deux catégories de passagers, mais cette règle n'est pas toujours observée rigoureusement aux petits aéroports. À un petit aéroport régional, on nous a fait savoir qu'une « ligne invisible » sépare les deux catégories de passagers.

Il faut examiner de plus près cette question et la réglementer. Nombre de petites entreprises d'aviation générale ne posent guère de risques pour la sûreté et elles trouveraient astreignante et coûteuse une réglementation gouvernementale plus stricte. Il y a aussi des problèmes logistiques quant à savoir où et par qui le contrôle serait effectué. Or, les questions et les risques entourant l'industrie de l'aviation générale et les exploitants des services

aéronautiques à l'aéroport en général sont trop nombreux pour leur permettre de continuer comme par le passé. Comme nous l'avons soutenu ailleurs dans le présent rapport, si le contrôle des passagers était étendu à ces deux groupes, l'ACSTA serait l'organisme opérationnel approprié pour surveiller les travaux dans le cadre de son rôle fondamental actuel. L'Administration pourrait imposer des normes nationales et un régime de formation s'il y a lieu et assurer la supervision des exploitants privés selon le principe du recouvrement des coûts.

Recommandation 2.7

Nous recommandons d'appliquer le contrôle des passagers aux exploitants des services aéronautiques à l'aéroport si l'ampleur de leurs opérations le justifie.

2.8.3 Substances difficiles à détecter

Les spécialistes savent depuis longtemps que l'équipement actuel permet difficilement de détecter certaines substances, par exemple les explosifs liquides qui, d'après ce que l'on croit, auraient servi pour le présumé attentat à la bombe mis au jour au Royaume-Uni en août 2006. L'interdiction des liquides, des gels, des aérosols et des briquets dans les bagages de cabine était une intervention nécessaire par suite de la menace. Toutefois, il serait possible de soutenir que l'on aurait dû prévoir la menace particulière d'explosifs liquides et établir un plan d'urgence pour assurer une coordination appropriée de l'intervention.

Des technologies nouvelles permettent d'améliorer la capacité de détection, mais la mise en service de nouveaux équipements entraîne des coûts considérables. En outre, il faudra parvenir à un équilibre entre, d'une part, les préoccupations touchant les libertés civiles et la protection de la vie privée que soulèvent certaines nouvelles méthodes de contrôle et, d'autre part, les avantages éventuels au chapitre de la sûreté. Nous exhortons le gouvernement du Canada à ne ménager aucun effort pour renforcer son programme de recherche-développement et accélérer l'adoption de nouvelles approches efficaces et raisonnablement non intrusives pour détecter ces substances, conformément aux recommandations formulées ailleurs dans le présent rapport.

Nous recommandons que l'ACSTA soit l'organisme gouvernemental responsable de la mise en évidence des technologies et des procédures nécessaires pour détecter les substances que les approches actuelles ne permettent pas de repérer facilement. Cette démarche s'inscrirait dans le cadre de sa responsabilité à l'égard de la gestion du cycle de vie de ses biens d'équipement, comme nous en ferons état plus loin dans le présent rapport.

D'ici là, toutefois, la vulnérabilité subsiste, ce qui impose à l'ACSTA et à ses agents de contrôle le fardeau de la responsabilité de s'assurer que tout est mis en œuvre pour contrôler les menaces que l'équipement actuel ne permet pas de détecter. Inévitablement, cela entraîne des inconvénients pour les voyageurs ainsi que des coûts pour les transporteurs aériens et les aéroports attribuables aux files d'attente plus longues, aux retards aux files de contrôle et au plus grand nombre d'alertes de sûreté.

2.8.4 Lacunes et failles aux aéroports

Plusieurs intervenants ont porté à l'attention du Comité que les aérogares elles-mêmes peuvent être vulnérables aux menaces terroristes dans certaines conditions. Les longues files d'attente et la congestion aux comptoirs d'enregistrement ou de sûreté des sociétés aériennes créent un environnement qui constitue une cible de choix, car un grand nombre de personnes sont confinées dans une zone restreinte. Une autre situation de vulnérabilité pourrait survenir au moment d'une rupture du contrôle de sécurité. On évacue systématiquement les passagers des zones sûres des aéroports lorsque la police est appelée par suite d'un incident relatif à la sûreté, ce qui crée là aussi une congestion dans les zones non sûres de l'aérogare et une cible possible pour les terroristes. Les solutions à cette situation de vulnérabilité pourraient être aussi radicales que la modification de la conception du bâtiment d'une aérogare ou passer par l'intégration du processus de sûreté à d'autres niveaux, ce qui réduirait le nombre de passagers regroupés à un endroit. Les autorités compétentes (les comités de sûreté aéroportuaire) devraient aussi réévaluer les procédures d'évacuation d'urgence pour éviter qu'une foule doive se former dans une aire restreinte.

Même à certains gros aéroports, des points faibles dans le périmètre de sûreté (responsabilité de l'aéroport) présentent des failles en matière de sûreté, comme le Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité l'a souligné à maintes reprises⁵¹. Nous déplorons à quel point il semble facile pour des personnes non autorisées d'entrer et de se déplacer dans les zones réglementées des aéroports, en particulier les gros aéroports, où des dizaines de milliers de travailleurs nommés à long terme, temporaires et occasionnels, y compris les employés des sociétés de transport de marchandises, les manutentionnaires de bagages, les préposés à l'entretien ainsi que les employés des services de traiteur et des commerces de détail, détiennent un laissez-passer pour les zones réglementées. Il s'agit d'une grave lacune dans la sûreté aérienne au Canada. Des reportages récents ont montré différents endroits d'un grand aéroport qui ne sont pas surveillés ou bien où les

⁵¹ Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité, Cinquième Rapport : *Le mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens* (janvier 2003); Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité, *Manuel de sécurité du Canada, édition 2005 : Le point sur les problèmes de sécurité à la recherche de solutions* (décembre 2004).

personnes ne sont pas interpellées ni soumises à un contrôle quelconque, notamment l'aire de trafic, les hangars et les installations des traiteurs⁵². Les points d'accès aux zones réglementées — passant par l'aérogare, à partir de l'aire de trafic où se fait le chargement jusqu'au périmètre extérieur qui entoure le terrain d'aviation, en passant par les portes d'embarquement ou les installations des locataires, à pied ou à bord d'un véhicule — doivent être rigoureusement protégés en tout temps, et nous encourageons Transports Canada à travailler en étroite collaboration avec les aéroports pour remédier à cette grave lacune. Le contrôle des non-passagers est un élément essentiel de la protection du périmètre des aéroports. La fouille des véhicules, qui n'est pas à l'heure actuelle l'une des responsabilités de l'ACSTA, devrait aussi faire partie intégrante de cette fonction de contrôle. Nous formulons plus loin dans le présent rapport des recommandations à cet égard.

On peut améliorer l'efficacité du contrôle de l'accès en utilisant la carte d'identité biométrique pour les zones réglementées, décrite en détail au chapitre 3, et en instaurant une forte culture de la sensibilisation à la sûreté. La mise en œuvre intégrale de la carte d'identité pour les zones réglementées visant tous les non-passagers représente une mesure importante pour empêcher des personnes non autorisées de se rendre côté piste. Les progrès au chapitre de l'implantation de cette carte d'identité ont été ralentis par un manque de ressources et un cadre réglementaire insuffisant. Le budget de 2006 prévoyait des fonds supplémentaires permettant d'étendre la carte d'identité pour les zones réglementées aux exploitants des services aéronautiques à l'aéroport en 2006-2007 et au périmètre des aéroports en 2007-2008, lorsque les exigences réglementaires seront en place. Transports Canada et les exploitants d'aéroports doivent améliorer la sûreté aux points d'accès aux zones réglementées des aéroports de catégorie 1 ou 2 à partir du périmètre. Dans les aéroports de catégorie autre, où les employés se connaissent généralement, nous considérons que l'utilisation d'une carte d'identité pour les zones réglementées visant à contrôler électroniquement l'entrée dans les zones sûres, jumelée à une sensibilisation accrue à la sûreté, permettrait d'atteindre un niveau de sûreté approprié.

Une autre menace émergente qui pèse sur la sûreté aérienne provient de l'extérieur du périmètre et soulève des questions quant aux mesures prises pour défendre les aéronefs contre les attentats perpétrés de l'extérieur. Les systèmes portatifs de défense antiaérienne (SPDAA) sont des armes légères tirables à l'épaule qui permettent d'abattre des aéronefs. Ils peuvent être maniés par une personne seule se trouvant à proximité d'un aéroport, mais en dehors de son périmètre. Des terroristes ont déjà utilisé ces systèmes sans succès dans d'autres pays. Il est difficile de détecter les SPDAA, qui exigent

⁵² *Journal de Montréal*, reportages des 10 et 11 septembre 2006.

des mesures de sûreté plus perfectionnées que les mécanismes de défense en place à l'heure actuelle à l'intérieur du périmètre des aéroports. Ces systèmes ne posent actuellement pas de menaces graves au Canada, mais ils ont été utilisés contre des avions israéliens en Afrique et il semble qu'un attentat a été déjoué en Suisse. Comme cette technique offre aux terroristes la possibilité d'abattre les avions sans passer par les contrôles de sûreté, il y a tout lieu de croire que des attentats seront commis au moyen de technologies similaires à celle des SPDAA. Le Canada devrait participer activement aux recherches sur les contre-mesures en cours aux États-Unis et en Europe.

On peut prédire sans crainte de se tromper que chaque progrès dans l'industrie de l'aviation incitera les terroristes à redoubler d'efforts pour découvrir et mettre à profit les nouvelles failles éventuelles en matière de sûreté qui pourraient découler des nouvelles pratiques de l'industrie. Il est tout aussi certain que chaque progrès au chapitre de la sûreté incitera les terroristes à faire preuve d'ingéniosité pour trouver des moyens d'échapper aux méthodes de détection et de prévention améliorées. C'est pourquoi il est important de tout mettre en œuvre pour combler les lacunes connues et prévoir celles qui pourraient voir le jour avant qu'elles n'émergent. Transports Canada devrait mener à terme rapidement ses projets visant à corriger les lacunes cernées. Nous avons bon espoir que nos propositions accéléreront le travail du Ministère en introduisant les changements réglementaires qui s'imposent. Le Comité reconnaît qu'il est impossible de se doter d'un système de sûreté parfait sans mettre fin à l'aviation civile sous sa forme actuelle. Toutefois, en évaluant les risques et en prenant les mesures nécessaires pour assurer une protection contre les intrusions, nous pouvons mettre en place un système de sûreté aérienne sûr qui fonctionne bien.

Chapitre trois

MANDAT DE L'ACSTA

La *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien*¹ (ACSTA) et les liens existant entre cette loi et la *Loi sur l'aéronautique* définissent le mandat fondamental de l'ACSTA. Son mandat actuel repose à la fois sur des dispositions législatives — se rapportant au *contrôle* et à la *gestion de fonds* — et sur des fonctions précises attribuées séparément par le ministre.

Le mandat de contrôle prévu par la Loi consiste à assurer le contrôle des passagers ainsi que de leurs bagages, de cabine et enregistrés, c'est-à-dire le contrôle préembarquement (CPE) et le contrôle des bagages enregistrés (CBE). Le mandat de l'ACSTA en matière de financement consiste à gérer les fonds affectés au Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA) et certains coûts inhérents aux interventions policières aux aéroports.

En novembre 2002, le ministre a confié deux autres fonctions à l'ACSTA, soit la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre un système amélioré de laissez-passer pour les zones réglementées des aéroports canadiens — le « système de cartes d'identité pour les zones réglementées » — et un système pour le contrôle aléatoire des non-passagers qui entrent dans les zones réglementées des aéroports ainsi que des objets en leur possession — le « contrôle des non-passagers » (CNP). Ces deux fonctions sont assurées aux 29 grands aéroports canadiens, soit uniquement ceux de catégorie 1 ou 2².

Il ressort clairement de l'analyse de la Loi sur l'ACSTA et de la Loi sur l'aéronautique que l'ACSTA, sous sa forme actuelle, est une organisation qui assure des contrôles de sécurité, mais non des services de police. Elle exerce des fonctions de contrôle pour mettre en œuvre les politiques nationales de

¹ L.C. 2002, ch. 9.

² Lettre du ministre des Transports à M. Brian Flemming, président de l'ACSTA, 8 novembre 2002.

sûreté du transport conformément aux règlements sur la sûreté, aux mesures de sûreté et aux arrêtés émis par le ministre.

Le mandat actuel de l'ACSTA comprend six éléments — trois qui se rapportent au contrôle, deux au financement des programmes de services de police et un au projet spécial de carte d'identité pour les zones réglementées. Nous expliquerons ci-après nos recommandations à l'égard de chacun de ces éléments. Le chapitre 5 examine la façon dont les services de contrôle de l'ACSTA sont assurés.

3.1 CONTRÔLE

Les responsabilités de l'ACSTA en matière de contrôle des passagers et de leurs bagages de cabine et enregistrés sont énoncées dans la *Loi sur l'ACSTA* :

6 (1) L'Administration a pour mission de prendre [...] des mesures en vue de fournir un contrôle efficace des personnes — ainsi que des biens en leur possession ou sous leur contrôle, ou des effets personnels ou des bagages qu'elles confient à une compagnie aérienne en vue de leur transport — qui ont accès, par des points de contrôle, à un aéronef ou à une zone réglementée désignée sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique* dans un aéroport désigné par règlement ou dans tout autre endroit désigné par le ministre.

L'ACSTA est un « mandataire de Sa Majesté du chef du Canada » (art. 5.2) et elle exerce une « fonction gouvernementale » (art. 6.3). La *Loi* définit les principaux termes :

« contrôle » Contrôle — y compris la fouille — effectué de la manière et dans les circonstances prévues par les règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté, les directives d'urgence et les arrêtés d'urgence pris sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique*.

« point de contrôle » Lieu où soit l'Administration procède, soit un exploitant d'aéroport autorisé procède en son nom, directement ou par l'entremise d'un fournisseur de services de contrôle, au contrôle en conformité avec les obligations prévues par les règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté, les directives d'urgence ou les arrêtés d'urgence pris sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique*.

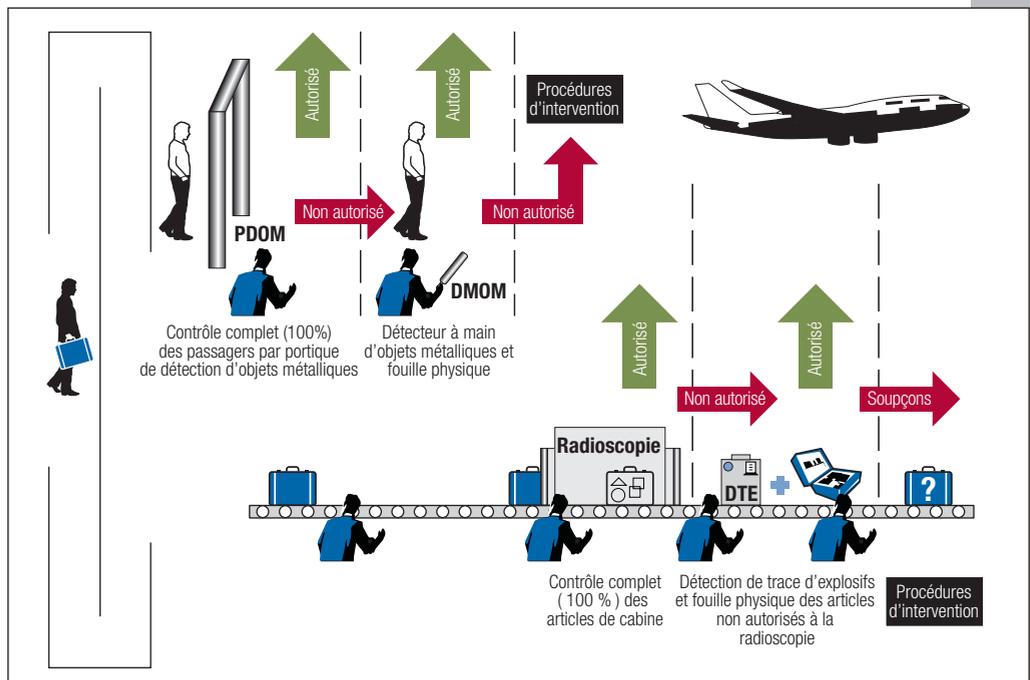
3.1.1 Contrôle préembarquement (CPE)

La *Loi sur l'ACSTA* confère à l'ACSTA le mandat d'assurer le contrôle des personnes et de leurs bagages de cabine aux points de contrôle, comme l'exige

l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*³. Les règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté, les directives d'urgence ou les arrêtés d'urgence pris sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique* régissent la manière dont ce contrôle doit être assuré⁴. Autrement dit, la *Loi sur l'ACSTA* définit en termes généraux les responsabilités de l'ACSTA, tandis que le cadre réglementaire les définit en mettant l'accent sur la façon dont elles doivent être assumées. À l'heure actuelle, les instruments réglementaires confèrent à l'ACSTA le pouvoir d'effectuer des fouilles uniquement pour trouver des articles prohibés pouvant poser une menace pour la sûreté aérienne des personnes ou de fouiller les bagages de cabine⁵.

L'illustration 3.1 montre la configuration des points de contrôle préembarquement aux 89 aéroports canadiens désignés.

3.1 : Processus à plusieurs étapes de contrôle préembarquement



³ *Convention relative à l'aviation civile internationale* (« Convention de Chicago »), Annexe 17, *Sûreté : Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite*, modifiée en décembre 2001 (modification 10), section 4.4.

⁴ Notamment toute exemption à ce cadre réglementaire, comme nous l'expliquerons en détail au chapitre 4.

⁵ Les agents de contrôle sont à l'affût d'armes, d'engins explosifs improvisés, de matières incendiaires et d'articles dangereux qui pourraient servir à commettre un acte d'intervention illicite visant l'aviation civile.

Tous les passagers au départ doivent être soumis à un contrôle avant d'avoir accès à la salle d'embarquement. Ils sont d'abord accueillis par un agent de contrôle qui vérifie s'ils sont bien munis d'une carte d'embarquement. Les passagers doivent ensuite placer sur une courroie leurs bagages de cabine, leurs survêtements et tout le contenu de leurs poches, afin qu'ils soient soumis à une radioscopie. Les passagers passent ensuite par un portique de détection d'objets métalliques (PDOM dans l'illustration 3.1). Un agent de contrôle utilise un détecteur à main d'objets métalliques (DMOM) dans le cas des passagers qui activent l'alarme du portique ou qui sont choisis de façon aléatoire. Selon les résultats, le passager pourra être soumis à une fouille manuelle au point de contrôle ou, s'il le préfère, dans un local fermé à l'écart. Tous les bagages de cabine sont d'abord examinés au moyen d'un appareil de radioscopie. Cette fois encore, ces bagages (y compris les articles électroniques) font l'objet d'un examen plus approfondi si l'agent de contrôle observe un article pouvant être suspect ou si le passager est choisi de façon aléatoire. L'agent pourra alors effectuer un examen plus approfondi en procédant à une fouille manuelle des bagages de cabine ou en utilisant un dispositif de détection de traces d'explosif (DTE) — il s'agit souvent d'un carré de tissu permettant de prélever les traces de produits chimiques dangereux. Si un agent de contrôle soupçonne qu'un article présentant un danger pour l'aviation a été détecté à une étape quelconque, il sollicitera une intervention d'urgence. Dans certains aéroports, on trouve aux points de contrôle des portes ou des enceintes qui peuvent se refermer automatiquement lorsqu'une alarme est déclenchée afin d'isoler une zone où une atteinte à la sûreté peut s'être produite et d'empêcher les passagers non autorisés de quitter la zone. Le contrôle préembarquement est un élément fondamental de la sûreté aérienne globale et l'ACSTA devrait conserver son mandat actuel à cet égard.

Le cadre réglementaire actuel ne permet pas à l'ACSTA de soumettre les personnes à un contrôle sur la base de leur comportement ou de leur identité, mais les dispositions de la *Loi sur l'ACSTA* sont assez vastes pour que l'on confie ce rôle à l'Administration à l'avenir si cela s'avère nécessaire. Aux États-Unis et dans certains pays d'Europe, les fonctions de contrôle préembarquement peuvent englober d'autres formes de contrôle des personnes — vérification de la carte d'embarquement et des autres documents de vol et identification des comportements atypiques. Certains intervenants ont fait remarquer que les nouvelles technologies de délivrance des cartes d'embarquement par Internet ou aux comptoirs libre-service automatisés pourraient accroître le risque que des personnes dangereuses aient accès aux zones réglementées et aux aéronefs. D'autres ont proposé que l'on intègre la confirmation des cartes d'embarquement ou des documents de voyage aérien avec d'autres fonctions relevant du mandat de l'ACSTA, afin de s'assurer qu'elle ait lieu avant l'entrée des passagers dans la zone de départ. À l'heure actuelle, ce rôle est assumé par le personnel des

transporteurs aériens au comptoir d'enregistrement des bagages (si le passager enregistre des bagages) et à la porte d'embarquement⁶.

Compte tenu des points de vue qui nous ont été présentés et de la violation possible des droits individuels garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*, du niveau de ressources disponibles et des besoins en locaux aux aéroports, le Comité émet des réserves concernant l'introduction de l'analyse des comportements comme méthode de contrôle pour le moment. Nous savons que cette technique est adoptée dans d'autres pays et qu'elle pourra être viable au Canada dans l'avenir. Nous examinerons cette question de façon plus approfondie au chapitre 8. Il pourrait devenir nécessaire d'ajouter la confirmation des cartes d'embarquement ou de l'identité des passagers aux responsabilités de l'ACSTA touchant le contrôle préembarquement, mais cela exigerait davantage de ressources (personnel et équipement) ainsi que, par souci d'efficacité, de nouveaux programmes de formation des agents de contrôle. L'introduction de l'analyse des comportements atypiques ou d'un examen plus poussé des documents ou de l'identité serait une décision d'ordre stratégique pour laquelle on devrait consulter le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada.

3.1.2 Contrôle des bagages enregistrés (CBE)

Le contrôle des bagages enregistrés à l'aide d'appareils de détection d'explosifs, comme l'exige l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*⁷, est en place depuis le 1^{er} janvier 2006 pour les vols réguliers au départ de tous les aéroports désignés canadiens. Au moment de notre examen, les règlements régissant les opérations de contrôle préembarquement n'étaient pas encore au point et ils n'étaient par conséquent pas en vigueur. C'est pourquoi l'ACSTA assume ses responsabilités à cet égard, en partie, en vertu d'une dérogation au cadre réglementaire de la *Loi sur l'aéronautique*, comme il est expliqué au chapitre 4.

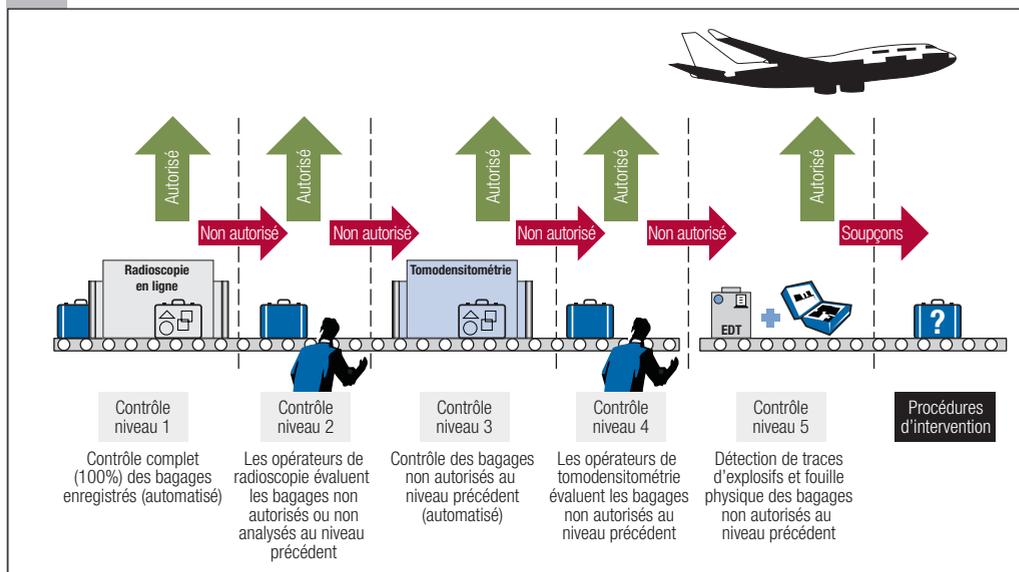
Transports Canada a précisé différentes configurations des appareils et des procédés de contrôle préembarquement, selon le volume de bagages enregistrés transitant par l'aéroport et les contraintes inhérentes aux locaux où ces appareils étaient déployés. Dans certains cas, les appareils sont à la vue des passagers; dans d'autres, ils se trouvent à l'abri des regards, derrière ou sous le comptoir d'enregistrement. L'ACSTA et les autorités aéroportuaires ont dû conclure des ententes dans un délai très serré pour mettre en place

⁶ Les agents de contrôle demandent les cartes d'embarquement aux points de contrôle préembarquement et les conservent uniquement lorsqu'un bagage de cabine d'un passager est soumis à une deuxième fouille, pour éviter que le passager ne quitte le point de contrôle avant que l'article ait été autorisé et considéré comme sûr. L'agent de contrôle ne vérifie pas les renseignements personnels ou ceux se rapportant au vol qui figurent sur la carte.

⁷ *Convention relative à l'aviation civile internationale* (« Convention de Chicago »), Annexe 17, *Sûreté : Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite*, modifiée en décembre 2001 (modification 10), section 4.5.

tous les appareils de contrôle préembarquement appropriés, afin que tous les bagages enregistrés puissent être soumis dès le 1^{er} janvier 2006 à un contrôle efficace dans chacun des 89 aéroports désignés.

3.2 Processus multiniveau de contrôle des bagages enregistrés



La mise en place du contrôle préembarquement a rendu plus complexe le traitement des bagages enregistrés. Les rôles et les responsabilités des divers participants ne sont pas moins complexes. Une fois que l'on a accepté les bagages du passager au comptoir d'enregistrement, ils tombent sous la responsabilité du transporteur. Ils passent ensuite par les différentes étapes du système de manutention des bagages de l'aéroport jusqu'au système de contrôle des bagages enregistrés par l'ACSTA, qui comporte cinq niveaux d'appareils en ligne et d'agents de contrôle qui examinent les radiographies obtenues par les appareils de détection des explosifs et prennent des décisions à l'égard des bagages pouvant être suspects (comme le montre l'illustration 3.2). Les bagages suspects qui ne peuvent être autorisés sont retirés du système de manutention pour être ouverts et vérifiés à la main. Au Canada, il faut appeler le passager par haut-parleur et l'emmener dans un local à l'écart pour qu'il assiste à la fouille⁸. Si l'agent de contrôle soupçonne qu'un article présentant un danger pour l'aviation a été détecté à une étape quelconque, il doit solliciter une intervention d'urgence. Une fois autorisés à une étape ou l'autre, les bagages passent aux autres étapes du système de manutention des bagages pour être acheminés à la zone de tri, où les manutentionnaires consignent le numéro d'enregistrement de chaque

⁸ Généralement à distance, par une liaison vidéo en circuit fermé.

bagage, qu'ils trient en fonction du vol et transfèrent à l'aéronef. Les transporteurs aériens doivent faire l'appariement de l'information sur les bagages et les passagers, afin de s'assurer qu'aucun sac n'est placé dans l'aéronef si le passager n'est pas à bord. L'appariement des bagages peut être fait à la main ou au moyen d'un système automatisé directement raccordé au système de contrôle des départs du transporteur aérien.

Le contrôle des bagages enregistrés est et demeurera un élément très important de la sûreté aérienne. Cette activité constitue un volet primordial du mandat de l'ACSTA et elle devrait le demeurer.

3.1.3 Contrôle des non-passagers (CNP)

L'ACSTA a aussi le mandat de contrôler l'accès des non-passagers aux zones réglementées. Les non-passagers sont les employés des aéroports, des sociétés aériennes, de l'ACSTA, des organismes gouvernementaux canadiens, des commerces de détail et des restaurants ou des entreprises qui fournissent des services sous contrat à l'une de ces organisations. Bien que l'ACSTA ait la responsabilité d'assurer le *contrôle*, les exploitants d'aéroports sont chargés *contrôler l'accès* aux zones réglementées et de délivrer aux travailleurs de l'aéroport les laissez-passer pour les zones réglementées (LPZR). Qu'ils soient en poste principalement à un aéroport particulier ou qu'ils fassent partie des équipages de bord ou du personnel de maintenance qui voyage d'un aéroport à l'autre et doit traverser la zone réglementée, tous ces employés sont tenus en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* et des règlements, des mesures et des arrêtés connexes, de détenir un laissez-passer pour les zones réglementées. Or, ce laissez-passer ne peut être accordé sans une habilitation de sécurité valide délivrée par Transports Canada. Dans certaines circonstances, les employés nouveaux ou nommés à court terme peuvent travailler à l'intérieur de la zone réglementée avant que l'on ait traité leur demande d'habilitation de sécurité et émis leur laissez-passer. Le cas échéant, ils reçoivent un laissez-passer temporaire et doivent être escortés en tout temps par une personne qui détient un laissez-passer pour les zones réglementées. Toutefois, aux termes des règlements en vigueur, un agent de contrôle ne peut exercer les fonctions de contrôle de l'ACSTA muni d'un laissez-passer temporaire; il doit attendre de détenir son laissez-passer pour les zones réglementées.

En vertu des règlements actuels qui régissent la sûreté aérienne, l'ACSTA est tenue de soumettre à un contrôle aléatoire les non-passagers et les articles en leur possession. Ces contrôles peuvent être effectués à des emplacements temporaires ou permanents à l'entrée des zones réglementées. Différentes configurations sont prévues : par exemple on peut utiliser un portique ou un appareil à main pour la détection d'objets métalliques pour les travailleurs, comme aux points de contrôle préembarquement, et examiner les sacs et les outils au moyen d'un appareil de radioscopie ou d'un appareil de détection de traces d'explosifs. Il est possible d'effectuer une deuxième fouille pour vérifier les articles pouvant être

suspects. Un non-passager qui refuse d'être fouillé se voit interdire l'accès à la zone réglementée. À l'heure actuelle, les agents de contrôle de l'ACSTA ne fouille pas les véhicules qui entrent dans la zone réglementée par un point d'accès.

Comme à tout point de contrôle, si l'agent de contrôle soupçonne qu'un article présentant un danger pour l'aviation a été détecté à une étape quelconque, il doit immédiatement solliciter une intervention d'urgence. Dans certains aéroports, on trouve aux points de contrôle des portes ou des barrières qui peuvent se fermer automatiquement lorsque l'on déclenche une alarme afin d'isoler une zone où une atteinte à la sûreté pourrait s'être produite.

Dans certains pays, notamment au Royaume-Uni, tous les non-passagers qui entrent dans une zone réglementée d'un grand aéroport doivent être soumis à un contrôle. Les véhicules qui pénètrent dans une zone réglementée font aussi l'objet d'un contrôle. Certains autres pays, notamment les États-Unis, envisagent d'élargir la portée de la fonction actuelle de contrôle partiel des non-passagers dans les grands aéroports de manière à examiner tous les non-passagers. Nous avons expliqué au chapitre 2 que l'on devrait toujours assurer le contrôle des non-passagers et des véhicules en plus de contrôler rigoureusement l'accès aux grands aéroports du Canada et, en particulier, qu'il faudrait étendre ce contrôle aux limites extérieures des aéroports de catégorie 1. En revanche, les petits aéroports, notamment certains aéroports de catégorie 2 où les personnes qui y travaillent se connaissent généralement, devraient miser sur une sensibilisation active à la sûreté, au lieu du contrôle des non-passagers, pour parvenir au même niveau de sûreté.

Ce volet du mandat de l'ACSTA revêt une importance primordiale dans le cadre de l'approche multiniveau en matière de sûreté du transport aérien. Il faudrait le maintenir, voire l'accroître.

3.1.4 Autres fonctions de contrôle

Nous avons présenté brièvement au chapitre 2 plusieurs aspects que nous considérons comme étant des lacunes dans le cadre actuel de la sûreté aérienne, dont certains nécessitent des solutions centrées sur le contrôle.

À l'heure actuelle, le contrôle du *fret* ne fait pas partie du mandat de l'ACSTA. De nombreux intervenants de l'industrie considèrent que le fret représente une grave lacune du système de sûreté du transport aérien, en particulier celui transporté à bord des vols de passagers. Transports Canada s'efforce de déterminer les meilleures mesures à prendre pour assurer la sûreté du fret; d'ailleurs, le budget de 2006 prévoit l'octroi de fonds pour ce projet⁹. Le Comité estime que l'on devrait confier à l'ACSTA les opérations liées au contrôle requises en vertu de tout nouveau programme.

⁹ Budget de 2006, chapitre 3 — Améliorer la sécurité du fret et accélérer le traitement à la frontière, mai 2006.

Transports Canada s'efforce également de déterminer les meilleures mesures à prendre afin de mettre en place un contrôle de sécurité pour les passagers (et les objets en leur possession) qui sont des clients d'exploitants de services aéronautiques à l'aéroport et d'aviation générale qui opèrent en retrait des aérogares. Cette fois encore, l'ACSTA est à notre avis l'organisation appropriée pour mener ou gérer tout service de contrôle assuré par des tiers qui pourrait s'imposer.

Recommandation 3.1

Nous recommandons de maintenir le mandat actuel de l'ACSTA en matière de contrôle dans le sens large du terme, c'est-à-dire le contrôle des personnes et des choses. En outre l'ACSTA devrait être considérée comme l'organisation à privilégier pour toutes les futures fonctions de contrôle liées au transport aérien.

Recommandation 3.2

- a) **Nous recommandons que l'ACSTA assure le contrôle des non-passagers en continu et de façon aléatoire à tous les points d'entrée donnant accès aux zones réglementées dans les aéroports de catégorie 1.**
- b) **Nous recommandons d'élargir la portée du contrôle des non-passagers de manière à englober la fouille des véhicules entrant dans les zones réglementées des aéroports de catégorie 1. Ce contrôle devrait être assuré par l'ACSTA ou sous sa supervision selon ses normes et ses procédures.**
- c) **Nous recommandons de mettre fin au contrôle des non-passagers dans les aéroports de catégorie 2 lorsque le système de cartes d'identité pour les zones réglementées, comportant des identificateurs biométriques, sera en vigueur. L'ACSTA devrait se préparer à introduire le contrôle des non-passagers selon les besoins dans les aéroports de catégorie 2 ou autre, lorsque l'analyse des menaces indiquera que ce contrôle est nécessaire.**

3.2 RÔLE EN MATIÈRE DE FINANCEMENT

3.2.1 Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA)

En vertu de la *Loi sur l'ACSTA*, cette administration est tenue de collaborer avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour assurer des services de sûreté à bord en vertu du Programme canadien de protection des transporteurs aériens :

28. (2) L'Administration peut conclure des ententes avec Sa Majesté représentée par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ou la Gendarmerie royale du Canada en vue de la fourniture de services, notamment des services à bord des aéronefs, et est autorisée à payer les contreparties nécessaires.

La GRC assure les services d'agents de la sûreté aérienne spécialisés (ASA, parfois appelés « policiers de l'air ») à bord de tous les avions à destination de l'aéroport Ronald Reagan Washington National et de certains autres avions commerciaux canadiens. L'ACSTA a conclu des ententes sur le financement du PCPTA, d'une part, avec la GRC et, d'autre part, avec la GRC et Transports Canada. En vertu de ces ententes l'ACSTA n'est pas habilitée à diriger ni à planifier ce programme.

L'ACSTA reçoit des crédits réservés au PCPTA et elle a le pouvoir exclusif d'autoriser l'examen de l'affectation de ces fonds. Un expert-conseil examine périodiquement le Programme. Cet arrangement en soi est satisfaisant, mais le rôle de l'ACSTA dans le processus est relativement limité. Une vérification distincte du PCPTA par la vérificatrice générale, ou par un vérificateur externe, pourrait s'avérer aussi utile, voire davantage que l'arrangement actuel.

Nous notons que les représentants de la GRC en charge du PCPTA sont satisfaits de l'arrangement actuel. Les transporteurs aériens se plaignent de la perte de revenus et des problèmes touchant le déplacement de passagers lorsqu'ils doivent fournir des sièges aux agents de la sûreté aérienne, mais ils reconnaissent par ailleurs que des agents armés à bord des aéronefs sont requis pour certains vols, comme le prévoit le PCPTA. Comme la valeur ajoutée par l'ACSTA au Programme semble limitée et qu'elle ne concorde guère avec les autres volets du mandat de l'ACSTA, le Comité estime que le gouvernement devrait verser les fonds directement à la GRC ou que les fonds affectés au PCPTA devraient être gérés par l'intermédiaire de Transports Canada. Dans l'éventualité où l'on adopterait d'autres modalités de financement, nous recommanderions que les crédits destinés au PCPTA soient affectés exclusivement à ce programme.

Recommandation 3.3

- a) Nous recommandons de modifier le mandat de l'ACSTA de manière à la décharger de la responsabilité de la gestion de crédits affectés au Programme canadien de protection des transporteurs aériens. À l'avenir, les fonds destinés à ce programme devraient être versés directement à la GRC ou par l'intermédiaire de Transports Canada.
- b) Nous recommandons que la vérificatrice générale du Canada ou un vérificateur externe effectue régulièrement une vérification externe indépendante du PCPTA à titre confidentiel.

3.2.2 Financement des services de police aux aéroports

Transports Canada régit les aéroports de catégorie 1 d'assurer de services de protection policière et de sécurité couvrant quatre aspects clés : la présence armée aux postes de précontrôle pour les passagers à destination des États-Unis et aux portes d'embarquement pour les vols à destination de l'aéroport Ronald Reagan Washington National; les interventions aux points d'inspection de l'Agence des services frontaliers du Canada; les interventions en riposte aux alarmes aux points de contrôle préembarquement des aéroports; et les interventions faisant suite à la découverte de bagages suspects lors du contrôle des bagages enregistrés. On a observé une montée importante du nombre d'agents chargés de l'application de la loi requis pour intervenir par suite d'alarmes ou de menaces aux aéroports dans le contexte du renforcement des niveaux de sûreté et de la sensibilisation à la sûreté depuis septembre 2001. Bien que les règlements sur la sûreté aérienne n'aient imposé aucune exigence supplémentaire, le nombre d'interventions s'est traduit à lui seul par une augmentation appréciable de la charge de travail et des ressources.

En raison de l'augmentation de la charge de travail, le gouvernement fédéral a décidé de contribuer au coût des services de police liés à la sûreté aérienne, c'est-à-dire d'assumer une partie de l'augmentation du coût des services de police. La *Loi sur l'ACSTA* lui confère la responsabilité de gérer la contribution du gouvernement aux services de police dans les aéroports :

29. Avec l'approbation du Conseil du Trésor, l'Administration peut conclure des ententes avec les exploitants des aérodromes désignés par règlement en vue de sa participation aux frais liés à la fourniture des services de police qu'engagent ces exploitants dans l'exercice de leurs activités.

Le budget de ce programme fait partie des crédits alloués à l'ACSTA.

Le Comité a examiné le rôle de l'ACSTA dans le cadre de ce programme. En vertu des règlements de Transports Canada, les aéroports sont tenus de prendre des arrangements pour les services de police, et les exploitants d'aéroports concluent des ententes avec la police locale afin qu'elle assure ces services. Le rôle de l'ACSTA se limite à verser des fonds aux aéroports

pour les aider à assumer les frais de ces services sur la base des arrangements prévus par Transports Canada. Comme le mandat de l'ACSTA n'englobe ni les services de police ni la réglementation, le Comité estime que l'ACSTA ne peut guère ajouter à la valeur des services de police dans les aéroports en y octroyant des fonds. En outre, comme il n'existe aucun lien direct entre ce programme et le contrôle, les efforts de l'ACSTA pourraient être détournés de son mandat de base. Certains intervenants ont fait valoir que ce rôle avait favorisé de bonnes relations entre l'ACSTA et les services de police locaux. Le Comité est convaincu qu'ils peuvent maintenir ces bonnes relations de travail en collaborant en tant que membres à part entière du système de sûreté aérienne.

Comme le gouvernement fédéral a imposé des exigences en matière de services de police dans les aéroports pour respecter les normes fédérales de sûreté aérienne, il devrait assumer la responsabilité en ce qui a trait au financement de ces exigences. Au cours de nos discussions avec les représentants des aéroports, nous avons entendu plusieurs commentaires concernant l'insuffisance du financement, le manque d'uniformité apparent dans le financement des différents aéroports ainsi que le manque de transparence du mode de financement. Certains grands aéroports estiment qu'ils devraient recevoir une plus grande partie des fonds disponibles pour compenser les coûts supplémentaires à assumer en raison du niveau de menaces plus élevé. D'autres considèrent que les fonds alloués ne couvrent pas adéquatement toutes les activités inhérentes aux services de police répondant aux besoins de la sûreté aérienne à un coût raisonnable, par exemple les constables spéciaux autorisés par une province donnée ou les chiens renifleurs d'explosifs. D'autres encore ont affirmé ne pas savoir comment les fonds étaient attribués.

À notre avis, il faut rationaliser l'octroi de fonds fédéraux aux services de police dans les aéroports. L'affectation de fonds aux aéroports doit reposer sur des critères rigoureux et transparents, qui devraient être établis de sorte à ne pas empêcher les autorités aéroportuaires de prendre des décisions rentables en répondant aux exigences en matière de services de police. En revanche, les aéroports devraient être libres de d'assurer un niveau de services supérieur aux exigences de base qui bénéficient d'un financement systématique.

Aux aéroports qui reçoivent des fonds, les services sont assurés par la police locale (à Vancouver, à Edmonton, à Halifax et à Kelowna, il s'agit de la GRC).

Le Comité a observé des écarts considérables en ce qui concerne la façon dont les services de police sont assurés, en partie parce que plusieurs organisations différentes les fournissent. En particulier, nous avons observé des différences dans certains aspects des interventions d'urgence, notamment les procédures d'évaluation, et les protocoles normalisés pour les interventions faisant suite aux alarmes aux points de contrôle préembarquement et de contrôle des bagages enregistrés. Ainsi, nous avons appris à un aéroport international que dans les cas où la police locale est appelée à intervenir par suite d'un bagage suspect au

niveau 5, l'aérogare tout entière est évacuée; d'autres aéroports prévoient différentes mesures intermédiaires; par exemple ils font examiner le bagage par un chien renifleur ou le placent dans un caisson hyperbare à l'intérieur d'une zone isolée.

Le Comité reconnaît que la situation varie grandement d'un aéroport à l'autre en ce qui concerne le volume du trafic, la conception architecturale et le niveau de risques. Nous savons par ailleurs que les exploitants d'aéroports ont la responsabilité et le pouvoir de prendre des dispositions en vue des services de police conformément aux exigences particulières à respecter, pour autant qu'elles répondent aux normes minimales du cadre réglementaire. Cette flexibilité qui permet de s'adapter aux conditions locales est importante et elle doit être maintenue, mais nous estimons qu'il serait avantageux d'établir des normes communes pour ce qui est des exigences réglementées, en particulier les interventions par suite du contrôle préembarquement et du contrôle des bagages enregistrés.

Recommandation 3.4

- a) **Nous recommandons de transférer à Transports Canada la responsabilité du programme de contribution aux services de police dans les aéroports.**
- b) **Nous recommandons que Transports Canada examine les normes actuelles qui régissent les interventions policières à tous les types de points de contrôle de manière à rationaliser le programme et à prendre en charge tous les frais raisonnables liés au respect des nouvelles normes.**

3.3 CARTE D'IDENTITÉ POUR LES ZONES RÉGLEMENTÉES (CIZR)

En novembre 2002, le ministre a confié à l'ACSTA la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre les améliorations au système existant de laissez-passer pour les zones réglementées (LPZR) en instaurant un nouveau programme de cartes d'identité pour les zones réglementées (CIZR) comportant des identificateurs biométriques. Ce nouveau programme à mettre en place aux 29 aéroports de catégorie 1 et 2 au Canada permettra éventuellement de valider l'identité des titulaires de cartes d'identité à n'importe quel aéroport participant — autrement dit, la carte d'identité pour les zones réglementées pourra servir dans plusieurs aéroports. Chaque exploitant d'aéroport délivrera les cartes d'identité, comme c'est le cas à l'heure actuelle pour les laissez-passer. Selon les dispositions du programme

tel qu'il est actuellement prévu, ces cartes seront valides et utilisables uniquement lorsqu'elles auront été activées par l'ACSTA, qui prendra en charge un système pancanadien de vérification de l'identité mis à jour en temps quasi réel englobant la confirmation que Transports Canada ait émis l'habilitation de sécurité. Par ailleurs, l'ACSTA désactivera les cartes d'identité si elle est informée de la violation d'une zone réglementée ou d'une infraction à l'habilitation de sécurité, là aussi en temps quasi réel. Les cartes désactivées ne fonctionneront plus.

Le titulaire d'une carte d'identité valide peut l'utiliser pour confirmer son identité au moment d'entrer dans la zone réglementée d'un aéroport en insérant cette carte dans un lecteur et en présentant la caractéristique biométrique demandée — balayage de l'iris ou des empreintes digitales. Chaque exploitant d'aéroport peut aussi choisir d'utiliser une clé d'accès pour l'utilisation de la carte d'identité à leur aéroport. En pareil cas, le lecteur de cartes d'identité sera relié à un point d'accès ne s'ouvrant que si l'on confirme l'identité du titulaire pour lui permettre d'entrer. Ce point d'entrée pourra être surveillé par le personnel de l'aéroport présent durant les heures de service ou au moyen d'enceintes à doubles portes automatiques qui isolent le titulaire de la carte pendant le processus de confirmation — fonctionnant comme un sas. Dans tous les cas, que les points d'accès soient supervisés par le personnel ou à commande mécanique, les titulaires de cartes d'identité seront aussi soumis au contrôle des non-passagers par les agents de contrôle de l'ACSTA. Comme nous l'avons recommandé à la section 3.1.3, dans les huit aéroports de catégorie 1 actifs au Canada, on devrait effectuer un contrôle à chaque endroit où les non-passagers entrent dans une zone réglementée. En revanche, une fois que la carte d'identité est pleinement opérationnelle et que les enceintes automatiques sont en place, le contrôle des non-passagers pourrait être interrompu aux aéroports de catégorie 2. Cependant, l'ACSTA devrait être prête à mettre en œuvre ce type de contrôle selon les besoins dans les aéroports de catégorie 2 ou autre, lorsque l'analyse des menaces le justifie.

Il est également possible d'intégrer sur une carte d'identité pour les zones réglementées des clés d'accès à plusieurs aéroports, par exemple pour les membres des équipages de bord qui doivent passer par des zones réglementées dans plus d'un aéroport pour les besoins de leur travail. Des représentants des équipages de bord ont souligné au Comité la grande importance que revêt pour eux un accès facile, rapide et fiable. Des exploitants d'aéroports nous ont parlé de leurs préoccupations concernant leurs responsabilités en matière de contrôle rigoureux de l'accès aux zones réglementées. Nous sommes persuadés que le système de cartes d'identité pour les zones réglementées, lorsqu'il sera pleinement mis en œuvre, pourra donner l'assurance et la rapidité voulues pour confirmer l'identité des non-passagers partout au pays et qu'il pourrait par conséquent jeter les bases d'un laissez-passer efficace pour l'accès à tous les aéroports ou à certains d'entre eux au Canada. Le Comité encourage les

intervenants à continuer de travailler ensemble à mettre en place un système d'accès à plusieurs aéroports conjointement avec la carte d'identité pour les zones réglementées. Transports Canada devrait piloter le dossier pour s'assurer que l'objectif sera atteint.

On en est à l'étape des consultations concernant les modifications aux règlements canadiens sur la sûreté aérienne pour régir la mise en œuvre et le fonctionnement du système de cartes d'identité pour les zones réglementées. Le système est maintenant à l'essai dans certains aéroports canadiens, mais les incertitudes entourant les coûts de démarrage et à long terme ainsi que le cadre réglementaire ont retardé sa mise en œuvre dans plusieurs des 29 aéroports.

Selon le Comité, Transports Canada devrait assumer la responsabilité du système de cartes d'identité lorsqu'il aura été pleinement mis en œuvre. Ce système fera partie d'un système national intégré qui permettra de confirmer l'identité et l'habilitation de sécurité, ce qui convient à une approche de transport multimodal. Transports Canada est déjà chargé de la délivrance des habilitations de sécurité aux personnes qui doivent avoirs accès aux zones réglementées des aéroports et il élabore actuellement une politique pour les travailleurs des ports. Comme le programme porte sur plusieurs aéroports, il est fort approprié qu'un organisme fédéral soit chargé d'activer, de suivre, et de désactiver les cartes des travailleurs au moyen du système d'identification national selon les modalités prévues aux règlements (lorsqu'ils auront été arrêtés définitivement) et de tenir le système à jour à l'échelle du pays. À notre avis, cet organisme devrait être Transports Canada. Nous estimons par ailleurs que le système de cartes d'identité pour les laissez-passer devrait être mis en place dans tous les aéroports désignés du pays et non seulement dans les 29 plus grands. Les titulaires d'une carte d'identité continueraient d'être soumis de façon aléatoire à un contrôle des non-passagers en vertu du mandat de l'ACSTA, sous réserve des modifications recommandées par le Comité.

Recommandation 3.5

- a) **Nous recommandons que L'ACSTA termine en priorité la mise en place du système de cartes d'identité pour les zones réglementées. Afin de faciliter cette démarche, Transports Canada doit parachever le cadre réglementaire à cet égard dès que possible.**
- b) **Lorsque l'ACSTA aura terminé la mise en œuvre du système de cartes d'identité pour les zones réglementées, Transports Canada devra exploiter et tenir à jour le système national de vérification d'identité.**
- c) **Nous recommandons que le système d'accès à plusieurs aéroports soit mis en place dès que possible, conjointement avec le système de cartes d'identité pour les zones réglementées.**

- d) Nous recommandons que le système de cartes d'identité pour les zones réglementées soit utilisé dans les 89 aéroports désignés.

3.4 FONCTIONS SUPPLÉMENTAIRES ATTRIBUÉES PAR LE MINISTRE

Le ministre peut ajouter d'autres fonctions précises au mandat de l'ACSTA :

6. (2) L'Administration [...] exécute également les autres fonctions liées à la sûreté du transport aérien que prévoit la présente loi et celles que le ministre, sous réserve des modalités qu'il détermine, lui confère.

Cette disposition a déjà été invoquée, comme il est expliqué ci-dessus, pour ajouter au mandat de l'ACSTA des responsabilités concernant le contrôle des non-passagers, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre des cartes d'identité pour les zones réglementées. Les menaces à la sûreté aérienne évoluent parfois soudainement et de façon inattendue. Le ministre peut soulever la nécessité d'assurer un contrôle à des fins particulières ou d'exécuter des fonctions supplémentaires liées à la sûreté aérienne pour atteindre de nouveaux objectifs politiques en riposte à ces menaces. La prudence veut que le ministère des Transports soit habilité à confier à l'ACSTA de nouvelles responsabilités particulières. C'est pourquoi la *Loi sur l'ACSTA* devrait continuer d'habiliter le ministre à lui attribuer de nouvelles fonctions et à préciser les modalités connexes.

3.5 CRITÈRES POUR LE MANDAT DE L'ACSTA

Un autre aspect du mandat de l'ACSTA porte sur la *façon* dont il doit être exécuté. En vertu de la *Loi sur l'ACSTA*, l'Administration :

- « fourni[t] un contrôle efficace des personnes » (6.1);
 - « veille à ce que le niveau de contrôle soit uniforme partout au Canada et exécute également les autres fonctions liées à la sûreté du transport aérien » (6.2);
 - « exerce les attributions qui lui sont confiées sous le régime du présent article dans l'intérêt public et en tenant compte des intérêts des voyageurs » (6.3);
- effectue le contrôle de la manière prévue par les règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté et les arrêtés d'urgence (2 — contrôle »).

D'autres critères, tâches et pouvoirs sont définis pour l'exécution de ces aspects importants du mandat de l'ACSTA. Nous les analyserons au chapitre 5, qui porte sur les services de contrôle. La gestion et la mesure du rendement pour tous ces critères seront également abordées au chapitre 5.

Il est bien établi que le terme *efficace* signifie que l'on atteint l'objectif visé. L'objectif premier de l'ACSTA consiste à assurer la sûreté et le critère d'*efficacité* devrait demeurer dans la *Loi*. Dans la version française de la *Loi*, l'adjectif efficace rend bien le terme anglais *effective*.

Il est également bien établi que le terme anglais *efficient* s'entend du rapport entre le niveau de ressources mises en œuvre et les résultats obtenus. Cette notion peut s'exprimer de façon quantitative ou qualitative et porter, par exemple, sur le souci de l'optimisation des ressources. Le Comité a entendu de nombreux commentaires quant à savoir si l'on accorde la même importance à l'« efficacité » et à l'« efficience » dans le contexte des responsabilités de l'ACSTA et de Transports Canada. Nous constatons que l'utilisation d'un seul terme en français, en l'occurrence *efficace*, peut prêter à confusion, car il est utilisé pour rendre les deux termes anglais « effective » et « efficient ». Cet état de choses peut inciter à négliger l'optimisation des ressources. Il faudrait donc modifier la version française de la *Loi*, afin d'introduire un équivalent distinct pour le terme anglais « efficient ». Le critère d'*efficience* doit demeurer dans la *Loi*, pour mettre l'accent comme il se doit sur l'optimisation des ressources dans les opérations de l'ACSTA.

Des intervenants ont aussi fait part au Comité de différentes interprétations concernant le terme anglais consistency relativement à l'exercice du contrôle. Il pourrait signifier « le même », « uniforme », « constant », « conformément à », « selon les règles », « prévisible » ou « logique ». Certains considèrent qu'il s'applique au service à la clientèle, tandis que d'autres limitent sa portée à la sûreté. Le Comité considère que l'interprétation actuelle du terme consistency dans la version anglaise de la *Loi sur l'ACSTA* peut induire en erreur et ouvrir la voie à des interprétations différentes et parfois contradictoires. Mais l'objet du concept est évident dans l'optique de la sûreté aérienne : la sûreté devrait être au même niveau à la grandeur du Canada. Il n'est pas nécessaire de l'assurer de façon identique à chaque endroit, en raison des différences au chapitre des conditions locales et du contexte des menaces. En fait, si le contrôle était effectué de façon trop uniforme toutes les fois, une personne voulant s'introduire de façon illicite pourrait facilement trouver une façon de le faire. Un élément d'imprévisibilité doit faire partie intégrante du système de sûreté aérienne. Une certaine souplesse opérationnelle s'impose pour gérer adéquatement les décisions relatives à l'évaluation des menaces et à l'optimisation des ressources. Par exemple les aéroports canadiens ne sont pas tous soumis en tout temps aux mêmes procédures de sûreté particulières ou ils ne devraient pas l'être. Comme on le verra au chapitre 4, qui porte sur le cadre réglementaire, et au chapitre 5, qui traite des services, nous avons constaté que le cadre réglementaire vise parfois l'uniformité au détriment de l'efficience, en particulier dans les petits aéroports.

Le Comité est d'avis que le terme anglais « consistency » renvoie à un niveau de sûreté global à l'échelle du Canada, ce qui ressort clairement de l'objet général de la *Loi sur l'ACSTA*. En fait, on trouve au paragraphe 6(2) de la version française l'expression « niveau de contrôle » (« level of screening »). Il n'est pas nécessaire d'inscrire le concept d'uniformité expressément dans la *Loi sur l'ACSTA* et c'est pourquoi ce critère devrait être supprimé.

Le critère de l'*intérêt public* renvoie aux préoccupations de la population en général, qui peuvent porter sur un large éventail d'aspects : empêcher les avions de tomber sur les villes, de tuer des citoyens et de détruire des bâtiments ou des installations publiques; protéger les aéronefs qui peuvent transporter des matières dangereuses; et appuyer la souveraineté du Canada, dont le gouvernement ne doit pas être intimidé par des terroristes menaçant la vie de ses citoyens. Le critère de l'*intérêt public* doit demeurer dans la *Loi*.

Les *intérêts des voyageurs* consistent principalement à voyager en toute sécurité en se sentant en sûreté. Il s'agit aussi de vivre une expérience de voyage raisonnablement agréable qui répond aux attentes, par exemple partir à l'heure prévue, être traité avec courtoisie, ne pas rester en file pendant de longues périodes et ne pas perdre ses bagages. Ce critère devrait demeurer dans la *Loi*.

Recommandation 3.6

- a) Nous recommandons de modifier le texte de la *Loi sur l'ACSTA* afin de supprimer le critère d'*uniformité*.
- b) Nous recommandons de modifier la version française de la *Loi sur l'ACSTA* afin d'introduire un équivalent distinct pour le terme anglais *efficient* au paragraphe 6(1).

CADRE RÉGLEMENTAIRE

4.1 RÉGLEMENTATION DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE AU CANADA

Dans un secteur donné, le cadre réglementaire évolue généralement au fil des ans. Parfois, en réaction à certains incidents, un grand nombre de mesures législatives s'en suit. Dans le domaine de la sûreté aérienne, ce fut le cas dans la foulée des événements tragiques entourant l'attentat à la bombe du vol 182 d'Air India et les attentats du 11 septembre 2001 à New York et à Washington. L'ensemble de règles qui régissent la sûreté aérienne à l'heure actuelle est très étendu, mais peut-être trop complexe et prescriptif compte tenu des efforts que déploie le gouvernement pour procéder à une réforme réglementaire et adopter une réglementation intelligente. À notre avis, le cadre prescriptif actuellement en place ne constitue pas l'approche à privilégier pour répondre aux menaces actuelles et futures.

Dans le présent chapitre, nous examinons brièvement le cadre réglementaire établi pour la sûreté aérienne et nous formulons des recommandations sur les mesures à prendre pour le structurer en prévision de l'avenir. Nous émettons aussi des avis sur la façon dont le cadre réglementaire peut améliorer le régime de planification pour ce qui est de prévoir les menaces à la sûreté aérienne et d'y répondre.

4.1.1 *Loi sur l'aéronautique*

La *Loi sur l'aéronautique* est le principal instrument législatif utilisé par le gouvernement du Canada pour réglementer l'industrie de l'aviation au pays. Cette *Loi*, modifiée en 2004, établit le cadre à l'intérieur duquel sont

élaborés et adoptés les règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté, les mesures d'autorisation d'accès aux zones réglementées, les arrêtés sur le contrôle de sûreté, les directives de sûreté et les arrêtés d'urgence. L'illustration 4.1 donne une vue d'ensemble du cadre réglementaire. Il incombe à Transports Canada de surveiller la conformité et d'appliquer les règles, de même qu'à l'ACSTA et aux exploitants d'aéroports, aux transporteurs aériens, aux fournisseurs de services et à leurs travailleurs. Bien que les rôles d'organisme de réglementation et d'organisation assurant de services de contrôle soient distincts dans la structure, le ministre des Transports assume la responsabilité ultime du ministère et de l'ACSTA et doit en rendre compte au Parlement et à la population canadienne.

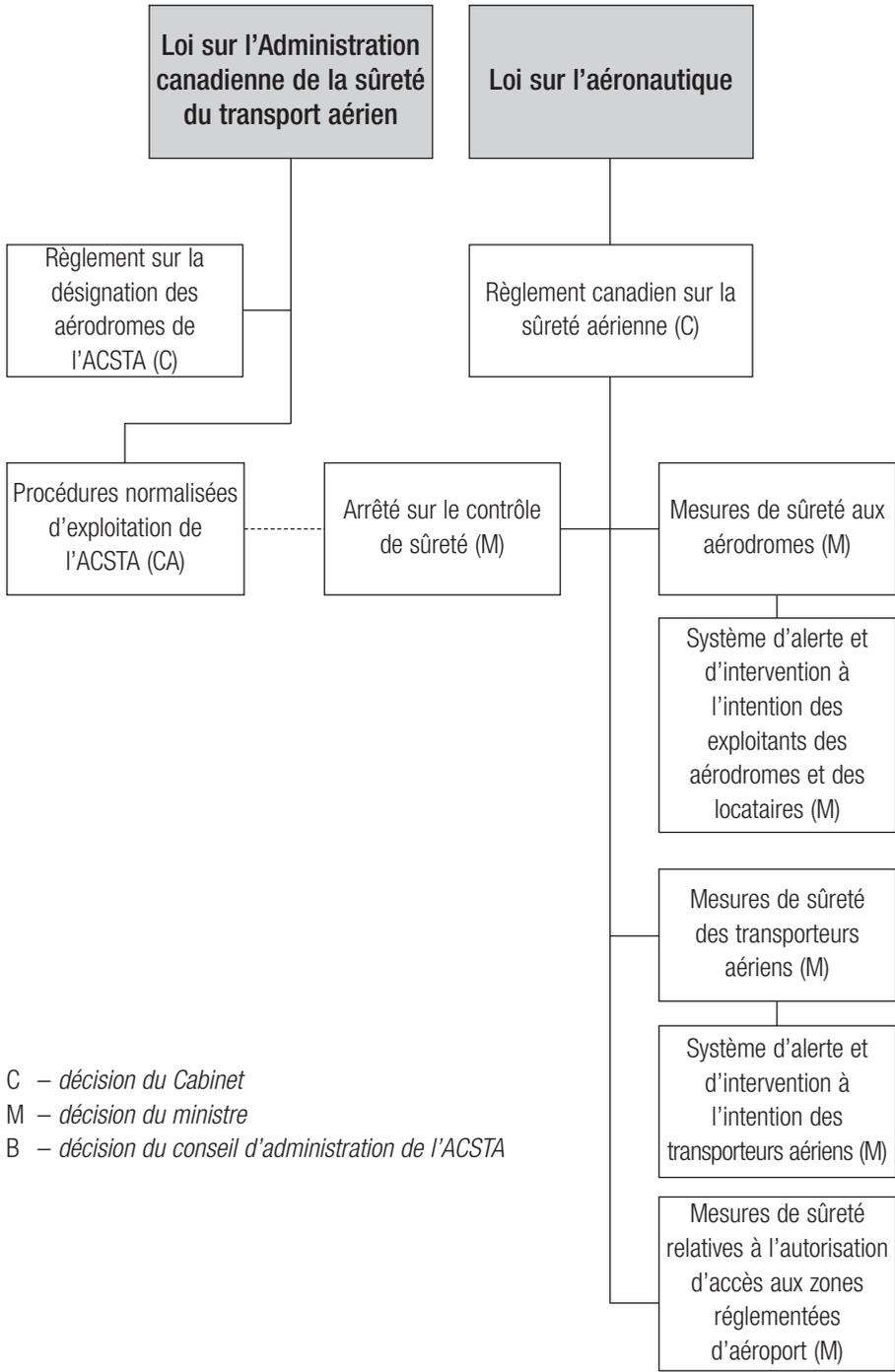
4.1.2 Réglementation

La *Loi sur l'aéronautique* permet au gouverneur en conseil d'édicter des règlements. Avant l'adoption des règlements, Transports Canada doit suivre une procédure qui comprend un examen de solutions de rechange réglementaires, une analyse coûts-avantages ainsi que des consultations approfondies en temps opportun auprès des parties intéressées. Le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne* prévoit des exigences d'application générale visant l'ACSTA, les exploitants d'aérodromes, les transporteurs aériens, les autres exploitants d'aéronefs, les passagers et le grand public. Comme ce règlement ne renferme pas de renseignements confidentiels ou de nature délicate, il est accessible au public.

Le Règlement régit le contrôle des personnes, des biens, des choses et des véhicules, l'escorte de personnes (p. ex. des prisonniers) à bord des aéronefs et dans les zones réglementées des aéroports et le contrôle de l'accès à ces zones, les interventions par suite de menaces contre un appareil ou un vol, la déclaration des incidents de sûreté et l'établissement des comités de sûreté des aérodromes. Une disposition importante du Règlement permet au ministre des Transports d'adopter des règles supplémentaires imposant des mesures de sûreté s'appliquant à l'ACSTA, aux agents de contrôle, aux exploitants d'aérodromes, aux transporteurs aériens et aux personnes qui assurent des services ou qui exercent une activité commerciale pour les transporteurs aériens et les exploitants d'aéroports. Ces règles, que l'on peut désigner par les termes « mesures » ou « arrêtés », établissent essentiellement une autre série de règles plus détaillées que chaque entité doit respecter.

Les mesures de sûreté et les arrêtés sont émis par le ministre des Transports et, dans les situations d'urgence, par le sous-ministre des Transports. En raison de la nature délicate des questions visées, ces documents ne sont pas accessibles au public. On les distribue aux intervenants responsables de leur mise en œuvre dans la mesure où ils ont besoin de l'information. Transports Canada mène systématiquement des consultations préalables auprès des

4.1 : Vue d'ensemble du cadre réglementaire



intervenants directement touchés par ces règles, mais non auprès du grand public. Les mesures de sûreté et arrêtés actuels comprennent les *Mesures de sûreté aux aérodromes*, les *Mesures de sûreté des transporteurs aériens*, les *Mesures de sûreté relatives à l'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroport* et l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté*. Ces instruments constituent les normes de sûreté minimales qui doivent être mises en œuvre par les exploitants d'aéroports aux aéroports canadiens, par les transporteurs aériens pour les vols au départ d'aéroports canadiens et, dans le cas de l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté*, par l'ACSTA.

Les *Mesures de sûreté aux aérodromes* imposent des obligations particulières aux exploitants d'aéroports et établissent des mesures détaillées concernant la désignation et la protection des zones réglementées, la mise en place de panneaux indiquant ces zones, l'établissement et le contrôle des points de contrôle d'accès, la création et le maintien d'un système de laissez-passer pour les zones réglementées, ainsi que l'élaboration, la mise à jour et l'exécution des plans et procédures d'urgence des aéroports. Dans le cadre de ces mesures, le *Système d'alerte et d'intervention à l'intention des exploitants des aérodromes et des locataires* établit des mesures de sûreté détaillées supplémentaires qui s'appliquent lorsque le niveau de menaces est élevé.

Les *Mesures de sûreté relatives à l'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroport* énoncent les procédures que doivent suivre les exploitants d'aéroports au moment de délivrer et de contrôler les laissez-passer pour les zones réglementées (LPZR). Dans un aéroport, les zones réglementées sont celles dont l'accès est restreint aux personnes autorisées en raison de la proximité d'aéronefs et d'opérations de nature délicate menées à l'aérogare et côté piste. La personne à qui est délivré le laissez-passer doit avoir été autorisée par le ministre des Transports. Les *Mesures* confèrent également à l'exploitant d'aéroport le pouvoir d'autoriser un accès temporaire à une zone réglementée à condition que la personne visée soit escortée ou surveillée par une personne titulaire d'un LPZR. Dans le cadre des *Mesures*, le ministre des Transports est habilité à exempter de l'obligation d'obtenir un LPZR les membres d'un corps policier ou du SCRS et toute autre personne qui, de l'avis du ministre, ne pose aucune menace pour la sûreté de l'aviation civile.

En ce qui a trait aux sociétés aériennes, les *Mesures de sûreté des transporteurs aériens* imposent des obligations en matière de sûreté aux transporteurs aériens concernant leurs aéronefs, les passagers et leurs bagages de cabine, les bagages enregistrés, la poste et le fret aériens, les services de traiteurs et les commissariats de bord. En outre, les procédures d'intervention en réaction aux menaces visant un aéronef ou un vol, les programmes de formation en sûreté aérienne pour les membres d'équipage et la fourniture sur demande de sièges, à titre gracieux, aux membres du

Programme canadien de protection des transporteurs aériens sont prévus dans les *Mesures*. Le *Système d'alerte et d'intervention à l'intention des transporteurs aériens*, qui découle des *Mesures de sûreté des transporteurs aériens*, définit des mesures de sûreté détaillées qui s'appliquent lorsque le niveau de menace est élevé.

L'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* est particulièrement important pour l'ACSTA. Avec le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, cet arrêté définit le rôle de l'Administration concernant :

- la qualification et le déploiement des agents de contrôle, y compris les exigences en matière de langues officielles;
- le contrôle des passagers et de leurs bagages de cabine;
- le contrôle des bagages enregistrés;
- le contrôle aléatoire des non-passagers qui entrent dans la zone réglementée des aéroports et les choses en leur possession ou sous leur contrôle;
- le contrôle aléatoire des personnes qui montent à bord de vols à destination des États-Unis;
- les interventions par suite d'incidents et de menaces;
- la communication d'information et la tenue de registres.

L'*Arrêté* précise les aérodromes et les vols qui doivent donner lieu à un contrôle, ainsi que la façon d'effectuer le contrôle des passagers et des non-passagers et de déployer le personnel aux points de contrôle. Il prescrit les éléments que l'ACSTA doit contrôler, les appareils à utiliser et les procédures à suivre. En outre, l'ACSTA doit s'assurer que toute personne qui traverse un point de contrôle pour accéder à une zone réglementée a en sa possession une carte d'embarquement, un billet ou un autre document, par exemple un laissez-passer valide. Le Comité signale que le niveau de réglementation qui s'applique à l'ACSTA est très détaillé et prescriptif, peut-être davantage que pour les autres organisations de l'industrie de l'aviation, qui sont principalement des entités du secteur privé.

4.1.3 Directives et arrêtés d'urgence

Pour les questions urgentes, on a recours aux *directives d'urgence et aux arrêtés d'urgence*, afin de réagir aux menaces et aux risques immédiats qui pèsent sur la sûreté aérienne. C'est l'outil administratif employé le 10 août 2006 après la mise au jour d'un présumé complot au Royaume-Uni visant l'utilisation d'explosifs liquides à bord d'un avion, pour transmettre à l'ACSTA la directive d'interdire les liquides au-delà des points de contrôle. Les *Directives d'urgence* peuvent être émises par le ministre des Transports

ou par un représentant de Transports Canada autorisé par le ministre. Dans la pratique, elles sont approuvées par le directeur général de la Sûreté et des Préparatifs d'urgence. Ces directives cessent automatiquement de s'appliquer 72 heures après leur émission, mais elles peuvent être renouvelées au besoin.

La *Loi sur l'aéronautique* autorise également le ministre et le sous-ministre à émettre des *arrêtés d'urgence*. Ces arrêtés servent à réagir à des menaces et à des risques importants et donnent directement suite aux recommandations de personnes et d'organisations, comme le Bureau de la sécurité des transports du Canada, qui sont autorisées à faire enquête sur les incidents et les accidents d'aviation. Les *arrêtés d'urgence* doivent être soumis à l'approbation du gouverneur en conseil dans les 14 jours suivant leur élaboration et expirent après un an, à moins qu'ils ne soient remplacés par un règlement.

4.1.4 Dérogations

La *Loi sur l'aéronautique* (par. 5.9[2]) permet au ministre, ou au fonctionnaire du ministère des Transports qu'il autorise, de prévoir des dérogations à l'application d'un règlement, d'un arrêté ou d'une mesure de sûreté. De nombreuses dérogations ont ainsi été accordées. Cinq dérogations à l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté*, qui exemptent l'ACSTA des règlements et des arrêtés, revêtent une importance particulière pour les besoins de notre examen. Deux dérogations autorisent l'ACSTA à exclure du contrôle les membres de la police militaire et les inspecteurs de la sécurité de l'aviation civile de Transports Canada qui entrent dans la zone réglementée aux points de contrôle des non-passagers. Une autre dérogation supprime de la liste des articles prohibés certains produits, qui peuvent maintenant être apportés au-delà des points de contrôle, par exemple les aiguilles à tricoter et les raquettes de sport.

Deux autres dérogations ont des répercussions d'une plus grande portée pour l'ACSTA et Transports Canada. La première, qui se rapporte au contrôle préembarquement, a pour effet d'obliger l'ACSTA à respecter ses propres procédures de contrôle, appelées *Procédures normalisées d'exploitation*. En sa qualité d'administration de contrôle, l'ACSTA établit ces procédures en s'appuyant sur l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* de Transports Canada. Les *Procédures normalisées d'exploitation* donnent aux agents de contrôle une orientation précise sur la façon de faire leur travail. La dérogation relative au contrôle des bagages enregistrés prescrit les appareils, les systèmes et les procédés de contrôle utilisés par l'ACSTA afin de contrôler les bagages enregistrés pour les vols à destination des États-Unis, au lieu de ceux prévus dans l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* et en l'absence du nouveau règlement que Transports Canada élabore actuellement pour régir le contrôle des bagages enregistrés.

Les deux dernières dérogations obligent l'ACSTA à aviser Transports Canada à l'avance de toute modification à ses *Procédures normalisées d'exploitation*. L'Administration doit également prouver à Transports Canada, sur demande, que le niveau de sûreté assuré selon ces procédures est égal ou supérieur au niveau correspondant aux dispositions de l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* dont l'ACSTA est exemptée.

Nous savons que Transports Canada a émis ces dérogations en partie parce qu'il aurait fallu beaucoup de temps pour modifier l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté*, après avoir mené des consultations auprès de l'ACSTA et des autres intervenants touchés, et pour rédiger et traiter ces modifications. Nous avons constaté que certains éléments de l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* sont extrêmement désuets. Par exemple il exige l'utilisation d'appareils de détection de traces d'explosifs pour le contrôle préembarquement dans seulement 58 aéroports, alors que l'ACSTA a déployé ce type d'appareils dans les 89 aéroports où son mandat l'oblige à assurer le contrôle.

Les dérogations au contrôle préembarquement et au contrôle des bagages enregistrés accordées par Transports Canada et le déploiement d'appareils de détection de traces d'explosifs par l'ACSTA dans tous les aéroports ont eu pour effet de rendre inapplicable un large pan de l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté*. Les dérogations peuvent aussi être considérées, à certains égards, comme un « transfert » à l'ACSTA de certaines fonctions de Transports Canada en matière d'établissement de règles. Elles ajoutent à la complexité du cadre réglementaire et remettent en question la théorie voulant que l'on impose des règles détaillées par voie de règlement, alors que l'administration compétente, en l'occurrence l'ACSTA, peut les adopter de manière plus souple et efficiente, d'autant plus qu'il s'agit d'un organisme gouvernemental qui exécute cet important programme de contrôle et doit s'adapter à l'évolution des circonstances dans le domaine de la sûreté aérienne.

4.2 PROCÉDURES NORMALISÉES D'EXPLOITATION (PNE) DE L'ACSTA

Pour orienter le personnel de contrôle dans l'exercice de ses fonctions au jour le jour, l'ACSTA a élaboré ses *Procédures normalisées d'exploitation* à partir de l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* de Transports Canada. Ces procédures indiquent expressément qu'elles n'ont pas préséance sur les exigences de la *Loi sur l'aéronautique*, du *Règlement canadien sur la sûreté aérienne* ou de l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté*, mais que les *Bulletins sur les opérations de contrôle* de l'ACSTA et les *Avis de sécurité* de Transports Canada peuvent avoir préséance sur elles. Ces bulletins et ces avis permettent de rapidement mettre à jour les

règles et de communiquer les modifications au personnel de première ligne de l'ACSTA et de Transports Canada. Le personnel de contrôle qui utilise les *Procédures normalisées d'exploitation* n'est pas autorisé à les emporter en dehors du lieu de travail en raison de la nature délicate de leur contenu.

Les *Procédures normalisées d'exploitation* sont examinées par Transports Canada à l'avance par rapport à leur conformité avec l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* et conçues de manière à imposer des exigences égales ou supérieures à celles prévues par cet arrêté. L'ACSTA a recours aux *Bulletins sur les opérations de contrôle* pour modifier ses procédures en attendant la publication d'une version remaniée. Les *Bulletins* servent aussi à communiquer d'autres éléments d'information et orientations utiles aux fournisseurs de services de contrôle et à leurs agents de contrôle sur une base régulière. Chaque agent de contrôle est tenu de lire les *Bulletins* et de confirmer, signature à l'appui, qu'il l'a fait. Cette procédure sur papier paraît dépassée et fastidieuse et ne semble pas garantir que les agents de contrôle, dont la formation et les compétences linguistiques peuvent varier, comprennent bien les *Procédures normalisées d'exploitation*. Une reliure comprenant tous les *Bulletins* et les *Procédures normalisées d'exploitation* sur support papier est volumineuse et c'est pourquoi il est difficile de l'utiliser comme outil de référence lorsqu'on a besoin de trouver des réponses sans délai. Des cours de recyclage pour les agents de contrôle aideraient à faire en sorte qu'ils demeurent au fait de l'ensemble des *Procédures normalisées d'exploitation* et de l'information fournie dans les *Bulletins sur les opérations de contrôle*.

Recommandation 4.1

Nous recommandons que l'ACSTA mette au point une présentation plus conviviale pour ses *Procédures normalisées d'exploitation* ainsi que pour la diffusion et l'intégration des mises à jour, afin d'assurer que son personnel de contrôle de première ligne y ait facilement accès pour s'acquitter de ses responsabilités.

4.3 SUPERVISION ET APPLICATION

Transports Canada prévoit une supervision et une application rigoureuses de la *Loi sur l'aéronautique*, des mesures et des arrêtés par l'intermédiaire d'un réseau national d'inspecteurs de la sécurité de l'aviation civile. Les grands aéroports sont dotés d'inspecteurs travaillant sur place, tandis que les petits reçoivent régulièrement la visite des inspecteurs. Non seulement les inspecteurs s'occupent de la conformité de l'ACSTA, mais aussi ils supervisent les opérations des aéroports et des transporteurs aériens touchant la sûreté.

Plusieurs intervenants nous ont signalé un chevauchement en ce qui concerne la supervision du personnel de contrôle. Les agents de contrôle, au service d'une agence de sécurité dont l'ACSTA a retenu les services par contrat, sont déployés par le fournisseur de services aux points de contrôle dans l'aéroport. Dans les grands aéroports, il n'est donc pas rare que les dirigeants de l'agence de sécurité, les dirigeants locaux de l'ACSTA et les inspecteurs de Transports Canada surveillent tous le rendement des files de contrôle. Si l'on ajoute les parties intéressées représentant l'aéroport et les sociétés aériennes, on peut comprendre que le personnel de contrôle ait l'impression de subir des pressions de toutes parts dans l'exercice de ses fonctions. Comme différentes personnes peuvent critiquer les agents de contrôle et même les relever de leurs fonctions, il n'est pas étonnant que cette situation puisse grandement nuire à l'efficacité de la procédure de contrôle, ce qui a pour effet de ralentir les files de contrôle et de prolonger les délais d'attente; en outre, cela suscite de l'anxiété chez les employés ainsi qu'une augmentation du nombre de congés de maladie et du taux de roulement du personnel.

Le ministre des Transports désigne des personnes en tant qu'agents de contrôle pour les besoins des contrôles effectués dans les aéroports sur la base des exigences minimales établies dans les *Normes relatives à la désignation des agents de contrôle* publiées par Transports Canada. L'ACSTA assure la formation de ces agents et veille à ce qu'ils respectent les *Normes*. Si les inspecteurs de Transports Canada constatent qu'un agent de contrôle a un rendement insatisfaisant, ils sont habilités à révoquer, à suspendre ou à annuler son certificat. La révocation de la désignation signifie que l'agent ne peut continuer de travailler avant sa réintégration, qui exige généralement un cours de recyclage. Ce niveau de supervision supplémentaire semble superflu, étant donné que l'ACSTA est responsable de la formation des agents de contrôle et qu'elle devrait avoir la responsabilité exclusive de leur imposer une sanction si les circonstances le justifient.

Recommandation 4.2

Nous recommandons que Transports Canada ne soit plus habilité à révoquer la désignation des agents de contrôle. L'ACSTA devrait être l'autorité responsable en ce qui concerne le rendement des agents de contrôle, notamment pour leur certification et leur désignation.

Un autre aspect où nous avons observé une confusion met en cause les inspecteurs de Transports Canada et la série de règles qu'ils utilisent pour réglementer l'ACSTA. Certains intervenants nous ont mentionné que ces inspecteurs effectuent les inspections conformément à l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté*, mais on nous a aussi dit qu'ils accomplissent leur travail en conformité

avec les *Procédures normalisées d'exploitation* de l'ACSTA. Cet état de choses ouvre la voie à des divergences d'opinion sur l'interprétation et il se révèle contreproductif pour toutes les personnes visées. Par exemple l'interprétation de la notion de « sélection aléatoire » aux points de contrôle a inutilement entraîné une divergence d'opinion entre l'ACSTA et Transports Canada. Ce genre de confusion peut aussi contribuer à l'anxiété ressentie par les agents de contrôle dans l'exercice de leurs fonctions. Les paramètres devraient être absolument clairs et uniformes entre, d'une part, Transports Canada et ses inspecteurs et, d'autre part, l'ACSTA et son personnel de contrôle, quant à savoir si l'on doit s'en remettre aux *Procédures normalisées d'exploitation* ou à l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* pour les besoins de la surveillance et de l'application de la loi. Il faudrait en outre communiquer clairement cette information à toutes les parties visées. Plus loin dans le présent chapitre, nous examinerons le régime réglementaire et proposerons des mesures qui donneraient lieu à une approche très différente à l'égard des activités de réglementation, de supervision et d'application de la loi.

La façon dont Transports Canada, en sa qualité d'organisme de réglementation, peut prendre des mesures efficaces à l'encontre de l'ACSTA, en tant que société d'État, pour faire appliquer la loi, soulève aussi certaines questions. Considérant que les lettres de rappel à l'ordre adressées à l'ACSTA qui font état d'infractions peuvent constituer une étape nécessaire entraînant une mesure corrective, allant au-delà de cette mesure et imposant une amende ne semble pas réaliste. Cette approche peut s'avérer appropriée dans le secteur privé, mais elle ne semble pas adaptée compte tenu que la société d'État est financée au moyen de fonds publics — si bien que l'imposition d'une amende à l'ACSTA aurait pour effet de réduire les fonds disponibles pour les opérations de sûreté. Nous notons que la vérificatrice générale du Canada a formulé dans son *Rapport annuel 2005* portant sur la sûreté nationale au Canada¹ des commentaires concernant la situation de Transports Canada en ce qui a trait à l'application de la loi par rapport à l'ACSTA. Elle a conclu que le dispositif d'application des règlements du Ministère n'est pas efficace dans le cas de la société d'État et qu'il devrait mettre en place des mesures de rendement à l'échelle du système pour préciser ce qu'il considère comme un rendement satisfaisant de la part de l'ACSTA. Nous appuyons ce point de vue et encourageons Transports Canada à mettre en place une évaluation détaillée pour l'ACSTA au lieu de surveiller les activités de contrôle au jour le jour.

Enfin, nous avons examiné la *Loi sur l'aéronautique* et la *Loi sur l'ACSTA* pour déterminer si la terminologie utilisée dans ces deux lois est uniforme. Nous avons constaté que les lois, les règlements, les mesures et les arrêtés utilisent une terminologie légèrement différente lorsqu'ils décrivent les éléments qui doivent être soumis à un contrôle. Par exemple des termes comme « biens » (property

¹ Rapport de la vérificatrice générale, *La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme — Sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile*, avril 2005.

ou goods en anglais), « effets personnels » (belongings en anglais) et « bagages » (baggage en anglais) comportent plusieurs variantes. Il y a deux divergences entre le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne* (RCSA) et les *Procédures normalisées d'exploitation* (PNE) de l'ACSTA, touchant à la définition du terme « arme » ainsi qu'aux menaces à la bombe :

- **Définition du terme « arme »** : Le RCSA reprend la définition très large du terme « arme » qui figure dans le *Code criminel du Canada*. Cette définition est aussi utilisée dans le corps des PNE de l'ACSTA, mais on trouve une définition différente, plus étroite, dans la section « Définitions » des PNE.
- **Menaces à la bombe** : Les PNE n'exigent pas explicitement que l'ACSTA avise l'exploitant de l'aérodrome de toutes les menaces à la bombe reçues à un aérodrome, comme le prévoit l'article 62 du RCSA. Toutefois, cette exigence peut être implicite dans les PNE, lesquelles précisent que l'exploitant de l'aérodrome coordonne les fouilles et les autres actions requises pour déterminer si la menace est particulière ou non.

Nous nous interrogeons aussi quant au traitement des « véhicules » (*vehicles* en anglais) et à l'entité qui a le pouvoir de contrôler les véhicules et les moyens de transport. Aux chapitres 2 et 3 du présent rapport, nous avons examiné le contrôle des véhicules qui entrent dans les zones réglementées des aéroports. Pour éviter toute confusion, il y a lieu d'examiner la terminologie pertinente et l'uniformité de son utilisation dans le contexte de la sûreté aérienne.

De plus, nous avons observé quelques divergences mineures entre l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* et les *Procédures normalisées d'exploitation* de l'ACSTA que nous avons portées à l'attention du ministre pour en assurer le suivi. Nous n'avons pas énuméré les détails dans le présent Rapport puisque l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* n'est pas un document public. Il nous semble toutefois que ces divergences n'aient aucune incidence appréciable sur la sûreté ou l'intégrité du système canadien de transport aérien.

Recommandation 4.3

Nous recommandons que Transports Canada normalise dans la mesure du possible la terminologie utilisée dans *Loi sur l'aéronautique*, les règlements connexes, les mesures et les arrêtés, ainsi que dans la *Loi sur l'ACSTA*.

4.4 ENJEUX RÉGLEMENTAIRES

Le régime réglementaire décrit ci-dessus, qui régit l'ACSTA en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, est axé exclusivement sur l'efficacité et l'uniformité de la sûreté. Aux termes de la *Loi sur l'ACSTA*, l'Administration est aussi tenue d'exercer ses responsabilités de façon efficiente (*efficiently*) dans l'intérêt public et en tenant compte des intérêts des voyageurs. Cela implique des résultats qui ne se limitent pas à la sûreté et fait intervenir des questions de rapport coûts-efficacité et de niveaux de service, des éléments que visent également les voyageurs, les exploitants d'aérodromes et les transporteurs aériens. D'une part, l'ACSTA est régie de façon rigoureuse pour assurer un niveau de sûreté élevé; d'autre part, elle doit le faire d'une façon qui facilite une circulation rapide des passagers, de leurs effets personnels et bagages ainsi que des travailleurs dans l'environnement de l'aéroport. Cette situation fait peser des pressions sur l'ACSTA en ce qui a trait aux mesures prises pour atteindre ses objectifs.

La capacité généralement dévolue à une société d'État d'établir elle-même sa politique opérationnelle est usurpée en grande partie par le cadre réglementaire imposé à l'ACSTA, qui n'a pas la marge de manœuvre et la créativité nécessaires à la direction pour atteindre ses autres objectifs d'une manière équilibrée. Il faut éliminer cette discordance, afin que Transports Canada et l'ACSTA concentrent leurs efforts sur les mêmes objectifs à tous les niveaux au sein des deux organisations. Le Comité note que Transports Canada, en tant que ministère, a des objectifs stratégiques plus vastes que la sécurité et la sûreté. Son énoncé de mission fait aussi état d'un système de transport efficient, abordable, intégré et respectueux de l'environnement. Ce vaste mandat doit se refléter dans le cadre réglementaire et en particulier dans son régime d'application des exigences de sûreté.

4.4.1 Réglementation axée sur les résultats

De l'avis du Comité, le cadre réglementaire qui s'applique à l'ACSTA, notamment la *Loi sur l'aéronautique*, les règlements, les mesures et les arrêtés, semble trop détaillé et prescriptif. Il stipule dans le menu détail ce qui doit être fait et par qui, dans certaines circonstances, en précisant la manière de s'y prendre. Transports Canada est passé en grande partie d'un cadre réglementaire axé sur la planification et le rendement à une réglementation plus prescriptive par suite de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India en 1985. En réaction à cet événement, on a adopté de nouveaux règlements pour des procédures telles que le appariement des bagages. Cette approche réglementaire a été renforcée immédiatement après le 11 septembre 2001, lorsque les autorités ont resserré les règles encore davantage pour empêcher de futurs attentats.

L'Arrêté sur le contrôle de sûreté est très détaillé. Il ordonne à l'ACSTA de suivre des procédures très précises, en indiquant le nombre d'employés et d'appareils à déployer pour assurer les services de contrôle de sûreté. Cette approche ne laisse guère de latitude à l'ACSTA pour prendre des décisions opérationnelles, déployer des ressources de façon efficiente ou mettre au point des moyens novateurs d'atteindre ses objectifs. Le service à la clientèle et le rapport coûts-efficacité souffrent parfois du manque de flexibilité qui empêche l'organisation d'échapper au caractère prescriptif des règlements et des arrêtés sur la sûreté. Un grand nombre des dispositions de l'Arrêté sur le contrôle de sûreté sont davantage de nature procédurale que réglementaire, ce qui ne laisse guère de marge de manœuvre à la direction de l'ACSTA. Par exemple il exige que les agents de contrôle soient continuellement occupés, qu'ils fassent la rotation à l'appareil de radioscopie toutes les 15 minutes et qu'il y ait au moins trois agents de contrôle par file à chaque endroit peu importe l'achalandage. Or, il devrait revenir à la direction d'aborder ces questions en s'appuyant sur une analyse des risques et des pratiques de gestion efficaces, ce qui favoriserait une utilisation plus optimale des ressources. Nous avons remarqué que l'organisation a pris de la maturité dans la mesure où elle possède maintenant l'expérience et les connaissances voulues pour prendre ces décisions opérationnelles et d'en rendre compte.

Un cadre réglementaire trop prescriptif risque de créer d'autres problèmes. Par exemple les procédures de sûreté normalisées et obligatoires peuvent être faciles à prédire et par conséquent moins efficaces, car une personne qui observe le système pendant une certaine période pourrait en arriver à le contourner. Cette rigidité peut dans certaines circonstances réduire le niveau de sûreté en nuisant à l'adoption rapide de méthodes et d'appareils nouveaux. Dans d'autres circonstances, il peut se révéler plus coûteux et moins efficient de fonctionner selon une recette fixe lorsqu'une certaine souplesse s'impose. Par exemple on nous a dit que dans certains petits aéroports les membres du personnel de sûreté sont plus nombreux que tous les autres employés de l'aéroport réunis. Tout compte fait, les règlements trop prescriptifs empêchent parfois l'autorité visée d'apporter des ajustements qui pourraient, grâce à l'expérience acquise, améliorer les résultats pour tous les intervenants visés.

Par nature, le processus réglementaire est à la fois complexe et lourd lorsqu'il s'agit de réagir à l'évolution des circonstances et des besoins, ce qui arrive à l'occasion dans l'environnement dynamique de la sûreté aérienne. Nous estimons que l'ACSTA devrait avoir la marge de manœuvre administrative voulue pour prendre les décisions opérationnelles et en rendre compte pourvu que la sûreté demeure la priorité absolue. En ce qui a trait à la réglementation et à la surveillance de la conformité de l'ACSTA, Transports Canada devrait donc mettre au point une approche davantage en harmonie avec un système orienté

vers les résultats et axé sur le rendement. Par ailleurs, d'autres partenaires de l'industrie de l'aviation en matière de sûreté pourraient aussi bénéficier d'une approche similaire.

4.4.2 Vers un cadre réglementaire axé sur les résultats

On entend par « la réglementation prescriptive » les règlements de type dissuasif et répressif — les normes de conception, les prescriptions ou, de façon plus générale, les normes reposant sur des mesures à prendre. Ils précisent en détail les mesures que doit prendre l'entité assujettie à la réglementation pour s'y conformer en ne laissant guère de latitude dans leur application et leur mise en œuvre. Il est très inhabituel qu'un ministère fédéral réglemente de cette manière une autre entité du gouvernement. En revanche, une réglementation axée sur le rendement ou les résultats définit des objectifs et laisse à l'entité assujettie le soin de déterminer les meilleures mesures à prendre pour les atteindre.

Nous reconnaissons que le cadre réglementaire prescriptif a été mis en place par suite de la terrible tragédie du vol 182 d'Air India en 1985 et en réponse aux recommandations du rapport Seaborn². Toutefois, nous notons qu'il n'y avait à l'époque aucun programme de sûreté officiel en matière de transport aérien d'envergure nationale au Canada et que la responsabilité du contrôle était assurée par les sociétés aériennes, qui s'intéressaient davantage au service à la clientèle dans les premiers jours de la déréglementation. C'est dans ce contexte que l'on a élaboré un cadre réglementaire prescriptif pour répondre aux besoins immédiats.

La réglementation — plus ou moins prescriptive ou axée sur les résultats — doit être considérée comme un continuum et non comme une dichotomie. Le Comité en est arrivé à la conclusion que le régime actuel imposé à l'ACSTA penche trop du côté prescriptif du continuum. Dans le cas de la sûreté aérienne, il faudrait tendre davantage vers une approche axée sur les résultats. En tant que société d'État, l'ACSTA a pris de la maturité et acquis assez d'expérience depuis sa création pour rendre compte de l'obtention des résultats et elle ne devrait plus être soumise au niveau de règles détaillées qui lui sont imposées en vertu de règlements trop prescriptifs. De même, le secteur privé pourrait bénéficier d'une réglementation axée sur le rendement, approche que le gouvernement a reconnue en s'engageant à procéder à une réforme réglementaire. Dans le cas de l'ACSTA, qui a ses propres *Procédures normalisées d'exploitation*, nous estimons que Transports Canada peut mettre immédiatement fin à l'application de son *Arrêté sur le contrôle de sûreté*. À notre avis, le Ministère devrait examiner le cadre réglementaire de la sûreté aérienne dans la perspective du rendement et adopter

² *Rapport sur les mesures de sécurité touchant les aéroports et les compagnies aériennes au Canada*, Comité interministériel de la sécurité et des renseignements, Bureau du Conseil privé, octobre 1985.

une approche axée sur le rendement, afin que les sociétés aériennes, les aéroports et en particulier l'ACSTA soient en mesure d'obtenir des résultats en fonction d'un régime réglementaire davantage axé sur les résultats.

Recommandation 4.4

Nous recommandons que Transports Canada élabore en priorité absolue un cadre réglementaire pour la sûreté aérienne davantage axé sur les résultats.

Une méthode pouvant servir de modèle à cet égard est l'approche du Système de gestion de la sûreté (SGSu). C'est une approche de gestion des risques humains et organisationnels qui est appliquée à l'échelle d'une organisation entière, y compris aux aspects non assujettis à la réglementation. Pour être efficace, le SGSu doit devenir un élément de la gestion qui définit les politiques de l'organisation en matière de sûreté et son intention de veiller à ce que celle-ci fasse partie intégrante de l'ensemble de ses activités. Ainsi, la sûreté devient une culture qui s'installe dans l'organisation tout entière au lieu d'être simplement une obligation. Différents éléments de base sont associés au SGSu, notamment l'adoption d'un énoncé de politique et l'attribution des responsabilités, l'établissement d'un plan de gestion de la sûreté, la mise en place d'un programme de formation, le suivi et la supervision de l'assurance qualité ainsi que l'élaboration d'un plan d'intervention d'urgence.

Une approche reposant sur un partenariat entre l'organisme de réglementation et l'exploitant est l'un des éléments clés de la mise en œuvre du SGSu. Cette mise en œuvre implique aussi une réglementation au niveau du système, où le résultat final est plus important que la conformité détaillée au jour le jour. L'approche du système de gestion de la sécurité a été utilisée avec succès pour des programmes de sécurité dans le transport aérien et d'autres modes de transport et on considère qu'elle pourrait servir en sûreté du transport. Sur le plan de la sécurité, les résultats escomptés comprennent une baisse du taux d'accidents grâce à une gestion plus proactive des risques, une réduction des coûts pour l'industrie et une utilisation plus efficiente des ressources gouvernementales — soit des éléments dont bénéficieraient l'ACSTA, l'industrie et Transports Canada sur le plan de la sûreté.

De façon générale, l'approche du SGSu peut comprendre au moins les éléments suivants :

- une politique de sûreté sur laquelle le système repose ainsi qu'une documentation faisant état de l'ensemble des processus et des responsabilités;
- un processus analytique pour l'établissement de buts en vue d'améliorer la sûreté et de déterminer la mesure dans laquelle on les a atteints;

- un processus pour cerner les risques pour la sûreté et pour évaluer et gérer les interventions connexes;
- un processus pour assurer que le personnel est dûment formé, qu'il demeure compétent et bien informé pour s'acquitter de ses fonctions;
- un processus pour déterminer et analyser à l'interne les menaces, les incidents et les infractions et prendre les mesures correctives pour empêcher que des incidents similaires se reproduisent;
- un processus pour effectuer des examens internes et des audits externes du système de gestion de la sûreté.

Des règlements axés sur les résultats, appuyés par un SGSu, peuvent être formulés de façon « stricte » ou « souple ». Ainsi, une approche légèrement plus stricte peut s'avérer appropriée pour l'industrie, en partie parce qu'elle vise un but lucratif et a tendance à réduire les coûts. En revanche, on devrait utiliser une approche plus souple pour un organisme gouvernemental comme l'ACSTA, dont la vocation consiste à assurer la sûreté. Par exemple au lieu de donner des détails sur les types de substances explosives, leur masse, leur volume ou leur concentration, Transports Canada pourrait simplement préciser que les appareils de contrôle utilisés par l'ACSTA doivent permettre la détection des substances explosives. Les règlements axés sur les résultats peuvent refléter l'objectif ultime visé et/ou les objectifs intermédiaires qui y mènent. Par exemple Transports Canada établirait les éléments de base, tandis que l'ACSTA assumerait l'entière responsabilité de la politique opérationnelle, y compris la conception opérationnelle, la qualification des agents de contrôle et des fournisseurs de services, les décisions relatives à l'équipement ainsi que la gestion de la liste des articles prohibés.

L'approche axée sur les résultats présente des avantages pour l'entité assujettie à la réglementation, car elle lui permet de s'y conformer de la façon la plus efficiente et la plus économique possible. Cette approche se prête par ailleurs à l'innovation et à l'adoption d'une culture d'amélioration continue, considérée comme une caractéristique des organisations à haute fiabilité³. Elle comporte toutefois un inconvénient, car il n'est pas toujours facile de déterminer les mesures à prendre pour répondre aux exigences de rendement. En outre, il arrive que l'entité assujettie à la réglementation a investi à l'origine du temps et des ressources supplémentaires pour mettre en œuvre ses propres objectifs et vérifier si elle respecte les exigences de rendement.

³ Benoit, Liane, *Modèle de calibre mondial ou village en trompe-l'œil du maréchal Potemkine? : Étude de la mesure du rendement dans la sûreté du transport aérien au Canada*; rapport soumis au Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA)*, juin 2006.

Du point de vue de l'organisme de réglementation, il est plus simple de préparer les exigences axées sur les résultats, qui sont moins détaillées et qui réduisent la nécessité de prévoir des dérogations à la réglementation ainsi que le temps et les efforts à consacrer à la modification des règlements. Ainsi, Transports Canada pourrait réaffecter ses ressources à des projets prioritaires et urgents, par exemple l'élaboration d'un régime pour la sûreté du fret. Entre autres inconvénients, la surveillance de la conformité est plus complexe qu'avec l'approche prescriptive et elle exige un changement de culture chez les inspecteurs, qui doivent adopter en matière de surveillance de la conformité une approche d'audit envisagée par le SGSu. Le développement de cette nouvelle approche d'audit en matière de surveillance et d'application des règlements devrait permettre une utilisation plus efficiente des inspecteurs. Enfin, l'organisme de réglementation peut avoir davantage de difficulté à faire la preuve qu'il s'acquitte de ses obligations internationales ou bilatérales; toutefois, il est à noter que les organismes internationaux comme l'OACI et plusieurs de ses États membres connaissent bien le SGSu, qui fait l'objet de discussions dynamiques dans ces tribunes.

On semble progresser en vue de l'adoption de règlements moins prescriptifs dans le domaine de la sûreté aérienne. Des intervenants ont mentionné au Comité que les ébauches actuelles des mesures réglementaires envisagées pour le contrôle des bagages enregistrés, élaborées conjointement par Transports Canada et l'ACSTA, représentent un pas dans la bonne direction, car elles sont moins orientées vers le rendement. Le Comité note par ailleurs que le Groupe consultatif sur la sûreté aérienne (GCSA) joue actuellement un important rôle consultatif au niveau national en réunissant des représentants du gouvernement et de l'industrie de l'aviation pour échanger leur point de vue sur les questions d'intérêt mutuel et que l'on devrait faire appel à ce groupe pour faire avancer les choses plus rapidement.

En plus de cette approche axée sur les résultats, Transports Canada devrait prendre davantage en compte l'évaluation des risques dans les règlements régissant le contrôle. À l'heure actuelle, les petits aéroports peu achalandés, où il est évident que les risques sont faibles, demeurent assujettis au même niveau d'exigences en matière de contrôle de sûreté que les aéroports de catégorie 1. Ce manque de souplesse peut s'avérer coûteux pour l'ACSTA et les petits aéroports, en particulier lorsqu'il faut une équipe complète pour assurer le contrôle d'un petit nombre de passagers et de quelques vols par jour. Si l'on détermine d'après une évaluation des risques que la sûreté pourrait être assurée d'une manière plus souple, cela devrait être un objectif de la politique opérationnelle de l'ACSTA. Par exemple des exigences plus rigoureuses aux aéroports de catégorie 1 pourraient être justifiées, mais des solutions de remplacement offrant un bon rapport coûts-efficacité pourraient être autorisées aux petits aéroports. Le Comité note que c'est le cas pour la sûreté aéroportuaire dans des domaines autres que le contrôle. Ainsi, les exigences concernant le clôturage et la surveillance du périmètre varient en fonction de la catégorie d'aéroports.

Transports Canada a établi les critères pour la désignation des aéroports où le contrôle est assuré par l'ACSTA. La désignation réelle prend effet lorsque, sur recommandation du ministre des Transports, le gouverneur en conseil, en vertu de l'alinéa 34 a) de la Loi sur l'ACSTA, adopte le *Règlement sur la désignation des aérodromes de l'ACSTA* répertoriant les aéroports. La liste actuelle des 89 aéroports désignés couvre environ 99 p. 100 du trafic de passagers au Canada. Les aéroports désignés comprennent les grands aéroports de catégorie 1 qui accueillent des milliers de passagers chaque jour, de même que les petits aéroports qui peuvent n'en avoir que quelques dizaines. En laissant une plus grande latitude à l'ACSTA quant aux mesures à prendre pour assurer le contrôle à certains petits aéroports, on lui permettrait de réduire ses coûts et de réaffecter des ressources aux aéroports à volume élevé et d'améliorer par le fait même les services aux voyageurs sans porter atteinte à la sûreté. Nous savons que Transports Canada examine actuellement la désignation des aéroports et nous sommes favorables à cette démarche. À la lumière des résultats de l'examen, jumelés à la souplesse opérationnelle accordée à l'ACSTA, on pourrait enlever certains des 89 aéroports de la liste des aéroports désignés ou rationaliser, sur la base d'une analyse des risques, les exigences de contrôle pour chaque aéroport. Il faudrait par ailleurs encourager l'ACSTA à concevoir, mettre à l'essai et appliquer des politiques opérationnelles offrant un meilleur rapport coûts-efficacité et proposant des solutions en matière de contrôle dans les petits aéroports, par exemple un plus petit nombre d'agents de contrôle par file. Ce type d'analyse des risques garantirait que les Canadiens tireront le maximum des ressources restreintes affectées à la sûreté aérienne.

En outre, l'adoption d'une approche réglementaire davantage axée sur les résultats et le rendement sera compatible avec la politique fédérale, comme le prévoit la *Politique de réglementation du gouvernement du Canada de 1999* et la nouvelle *Directive du gouvernement sur les activités de réglementation*, deux éléments clés de l'Initiative du gouvernement du Canada sur la réglementation intelligente. Nous savons que Transports Canada va dans la bonne direction, mais peut-être pas assez rapidement ni assez loin dans le secteur de la sûreté aérienne. La Loi sur l'aéronautique a été modifiée en 2004 pour prévoir de nouveaux pouvoirs réglementaires relativement au SGSu. Le cadre réglementaire pour la sûreté aérienne devrait tendre plus rapidement vers une approche axée sur les résultats, en règle générale, et avoir recours à des règlements prescriptifs uniquement de façon exceptionnelle. Ainsi, les exploitants et les entités comme l'ACSTA s'efforceraient d'obtenir des résultats au lieu de concentrer leurs efforts pour se mesurer en fonction d'une liste de contrôle d'activités et de procédures déterminées. L'établissement d'un cadre axé sur les résultats commence par des plans et des programmes stratégiques.

⁴ Pour consulter une analyse approfondie de l'Annexe 17, voir le chapitre 2.

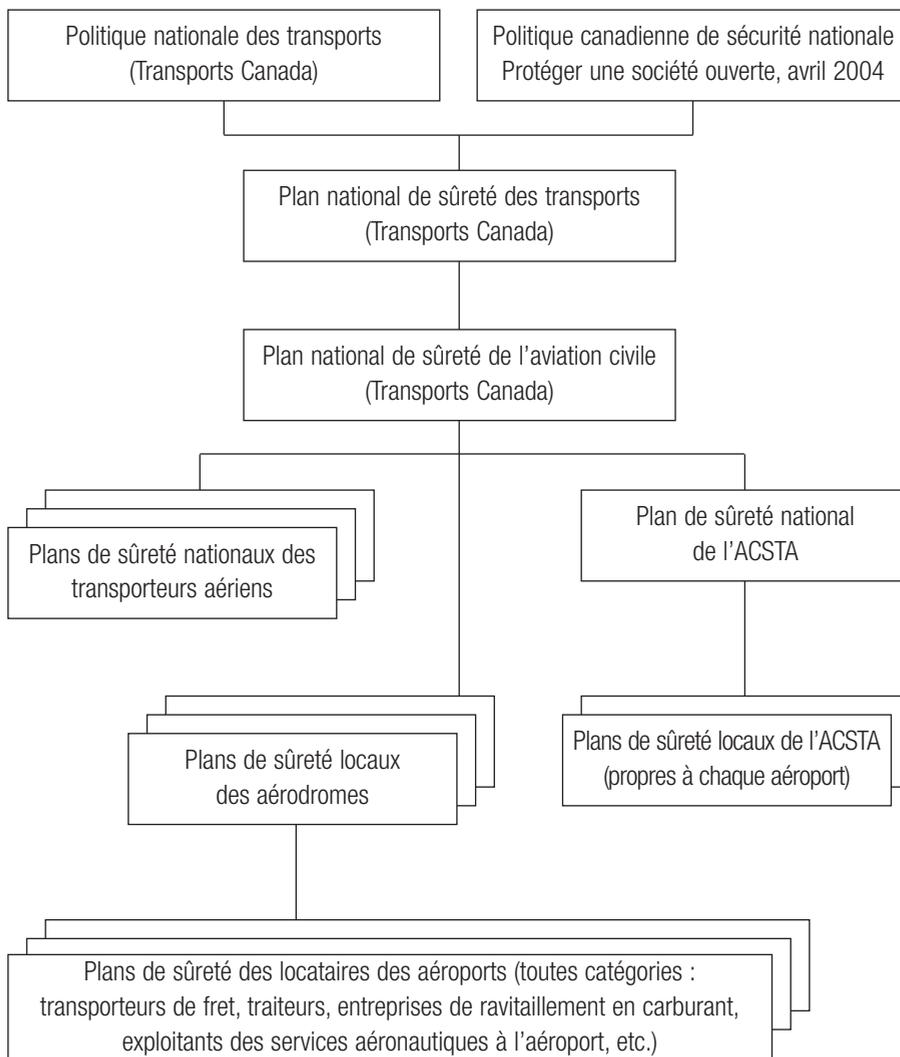
4.4.3 Vers un système de planification de la sûreté

On trouve à la base d'un cadre réglementaire axé sur les résultats une série intégrée de plans couvrant les exploitants nationaux, locaux et sectoriels dans l'industrie de l'aviation. En vertu de l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*⁴, chaque État contractant doit établir par écrit et mettre en œuvre un programme national de sûreté de l'aviation civile. Toujours aux termes de cette annexe, les États membres doivent exiger que chaque aéroport établisse par écrit, mette en œuvre et tienne à jour un programme de sûreté aéroportuaire permettant de répondre aux exigences du programme national. Le Canada a décidé de se conformer aux exigences de l'OACI grâce à ses lois, ses règlements et ses arrêtés qui offrent l'équivalent d'un programme national de sûreté aérienne. Néanmoins, il ne possède pas encore de programme national proprement dit. Bien que le pays respecte l'esprit de l'Annexe 17, nous sommes persuadés que le secteur de la sûreté aérienne bénéficierait grandement d'un système de planification officiel, système élaboré à partir de Transports Canada. À l'heure actuelle, Transports Canada n'exige pas que les exploitants d'aéroports, l'ACSTA, les transporteurs aériens et les autres intervenants et locataires des aéroports élaborent et tiennent à jour un plan de sûreté. Pour sa part, le Royaume-Uni oblige tous les principaux acteurs du milieu de l'aviation (aéroports, sociétés aériennes, transporteurs de fret et traiteurs) à produire un plan de sécurité détaillé et efficace conforme à un plan national. L'approche du système de plan de sûreté devrait être adoptée dans le contexte canadien, d'autant plus que Transports Canada se dirige vers un régime réglementaire davantage axé sur les résultats.

Pour commencer, un plan national de sûreté aérienne produit par Transports Canada exposerait les grandes lignes de la politique et de la stratégie nationale et des objectifs à atteindre grâce à une série de plans sectoriels intégrés. Comme le montre l'illustration 4.2, le plan national de sûreté aérienne prendrait en compte la *Politique nationale des transports* et le Plan national de sûreté des transports de Transports Canada ainsi que le *Plan national de sûreté de l'aviation civile* du gouvernement du Canada.

4.2 : Programme national de sûreté de l'aviation civile

Cadre proposé



Selon cette structure, chaque aéroport, chaque grand transporteur aérien et l'ACSTA devraient produire un plan de sûreté concordant avec le plan national de sûreté de l'aviation civile. Dans un premier temps, les aéroports, les transporteurs aériens et l'ACSTA procéderaient à une évaluation de la sûreté et des risques. Par souci d'uniformité, Transports Canada devrait établir les éléments de base pour la réalisation des évaluations et l'élaboration des plans et approuver ces plans, en plus d'assurer la surveillance et l'application des exigences. Des plans pluriannuels pourraient être approuvés et remaniés selon les besoins. On obtiendrait ainsi un système similaire au système de planification mis en place après septembre 2001 pour les installations maritimes en vertu de la *Loi sur la sûreté du transport maritime et le Règlement sur la sûreté du transport maritime*.

L'évaluation de la sûreté et des risques comprendrait notamment une liste des infrastructures et des actifs importants faisant état des menaces éventuelles pesant sur eux et de la probabilité que ces menaces se concrétisent. Le plan indiquerait aussi les points faibles dans l'infrastructure, les politiques et les procédures, de même que les contre-mesures possibles et les modifications à apporter pour réduire la vulnérabilité. Le plan de sûreté, fondé sur l'évaluation, aborderait tout au moins les éléments destinés à empêcher l'accès non autorisé des personnes et des choses aux installations, l'attribution des tâches et des responsabilités en matière de sûreté, les procédures d'intervention en riposte aux menaces ou aux infractions à la sûreté, ainsi que les procédures pour l'examen et la mise à jour périodique du plan. Bien entendu, l'évaluation et le plan des petits aéroports seraient moins complexes et coûteux que ceux des grands aéroports, mais tout aussi importants pour le maintien de la sûreté.

En plus de son plan national, l'ACSTA produirait pour chaque aéroport relevant de sa compétence un plan de sûreté particulier concordant avec le plan de sûreté de l'aéroport. Les principaux locataires des aéroports (transporteurs de fret, traités, exploitants des services aéronautiques à l'aéroport, etc.) seraient aussi tenus de produire un plan de sûreté particulier faisant partie intégrante du plan de sûreté aéroportuaire de chaque aéroport. L'idéal serait que les plans de sûreté respectifs de l'aéroport, de l'ACSTA et des transporteurs aériens contribuent à l'exécution du *Plan national de sûreté de l'aviation civile* en définissant clairement les responsabilités et les pouvoirs de chaque organisation.

Les plans devraient être élaborés sur la base des politiques nationales et de l'évaluation des risques selon les méthodes d'analyse des risques existantes, en vertu desquelles le risque (R) est fonction de la probabilité et de la possibilité de la menace (M), ainsi que de la vulnérabilité (V) de la cible et de l'incidence (I) sur cette dernière. Ainsi, comme le plan de l'aéroport

nécessiterait l'échange de renseignements, le Comité de sûreté de l'aéroport, dont il est question au chapitre 2 du présent rapport, serait appelé à effectuer une évaluation multi-agences des menaces et des risques (Multi-Agency Threat and Risk Assessment — MATRA) à l'appui du plan. On devrait examiner et mettre à jour régulièrement tous les plans pour s'assurer qu'ils reflètent la réalité concernant les risques et l'évaluation.

L'établissement de plans de sûreté n'entraînerait pas l'abolition des règlements; on adopterait plutôt des règlements davantage axés sur les résultats. Ces plans devraient faire état des mesures prévues par l'entité pour atteindre les objectifs fixés par la réglementation. Les inspecteurs de Transports Canada procéderaient périodiquement à un audit des opérations par rapport aux plans et aux modifications apportées à ces derniers. Au besoin, le Ministère pourrait envoyer des lettres d'avis de non-conformité et, si l'on ne remédiait pas au problème, prendre d'autres mesures. Entre autres, il pourrait en dernier ressort se réserver le droit de retirer un pouvoir particulier pour l'exercer lui-même ou le déléguer à une autre entité; il pourrait aussi se réserver le droit de retirer un certificat d'exploitation si la non-conformité persistait.

Par ailleurs, le ministre pourrait prendre différentes mesures progressives à l'encontre de l'ACSTA, en tant que société d'État, si celle-ci présentait des défaillances graves ou chroniques, par exemple adresser une lettre au président du Conseil d'administration, envoyer une personne au sein de l'ACSTA pour exercer une surveillance et en rendre compte au ministre, collaborer avec le Cabinet du premier ministre pour remplacer les membres du Conseil d'administration ou nommer un président de transition jusqu'à ce que l'on ait trouvé un remplaçant. Si l'ACSTA était une entité ministérielle, le rendement serait évalué en fonction de l'entente de responsabilisation habituelle entre le ministre et le premier dirigeant de la société d'État.

Le nouveau cadre réglementaire ouvrirait donc la voie à l'établissement de nouvelles relations entre Transports Canada et l'ACSTA, qui deviendrait responsable des activités suivantes et devrait en rendre compte :

- Élaborer les plans de sûreté national et locaux conformes au plan national de sûreté de l'aviation civile, et qui seraient soumis à l'approbation de Transports Canada;
- Adopter l'approche du Système de gestion de la sûreté (SGSu);
- Élaborer une politique et des procédures opérationnelles pour accomplir tous les volets du mandat de contrôle confié à l'ACSTA (notamment le contrôle préembarquement, le contrôle des non-passagers et le contrôle des bagages enregistrés), par le truchement de ses *Procédures normalisées d'exploitation* en conformité avec le plan national de sûreté de l'ACSTA;

- Déterminer les appareils, les procédés et les ressources nécessaires aux opérations de contrôle, déployer ces ressources de façon appropriée et obtenir des résultats pour les Canadiens;
- Gérer les opérations de l'ACSTA et assurer sans dépassement de coûts des services de sûreté concordant avec les priorités du gouvernement concernant la politique de sûreté et le service à la clientèle;
- Contribuer à l'échange d'information et participer aux réunions des comités de sûreté avec d'autres intervenants du milieu de l'aviation;
- Gérer les affaires financières et administratives de l'ACSTA ainsi que ses communications avec le public.

Comme Transports Canada serait libéré de l'exigence d'élaborer des règles détaillées et de les appliquer, il pourrait concentrer ses efforts sur les éléments suivants :

- Élaborer et mettre en œuvre la politique et les programmes nationaux en matière de sûreté des transports;
- Donner une orientation stratégique au milieu de la sûreté aérienne;
- Établir le plan national de sûreté de l'aviation civile et aider l'ACSTA et l'industrie à élaborer un cadre de planification intégré;
- Veiller à la coordination des efforts de tous les acteurs;
- Réaliser des projets prioritaires, par exemple élaborer un régime pour le transport de fret aérien, la sûreté de l'aviation générale et le périmètre de sûreté;
- Assurer régulièrement à l'échelle du système une surveillance et des analyses de type audit;
- Prendre des mesures d'exécution selon les besoins.

Il incomberait aux exploitants du secteur privé (aéroports, transporteurs aériens et autres) d'élaborer, sur la base du *Plan national de sûreté de l'aviation civile*, un plan de sûreté à soumettre à l'approbation de Transports Canada, et de le mettre en œuvre conformément à tous les règlements et à toutes les mesures. En plus d'adopter l'approche du SGSu à l'échelle de leur organisation, ils contribueraient à l'échange d'information et participeraient aux réunions du comité de sûreté avec d'autres intervenants du milieu de l'aviation.

Recommandation 4.5

Nous recommandons que, conformément à l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, Transports Canada élabore un programme national de sûreté de l'aviation civile et exige que l'ACSTA ainsi que les exploitants d'aéroports, les principaux locataires et les transporteurs aériens élaborent pour leurs domaines de responsabilité un plan de sûreté concordant avec le programme national. Transports Canada devrait approuver les plans et soumettre les organisations à des audits périodiques pour assurer la conformité à avec leurs plans.

Recommandation 4.6

Conformément au régime réglementaire axé sur les résultats, nous recommandons que l'ACSTA assume l'entière responsabilité de la politique opérationnelle, notamment la conception opérationnelle et les solutions en matière de contrôle, la qualification des agents de contrôle et des fournisseurs de services, les décisions relatives à l'équipement et la gestion de la liste des articles prohibés (et qu'elle en rende compte).

Chapitre cinq

SERVICES DE CONTRÔLE

L'ACSTA fournit des services de contrôle des passagers à 89 aéroports désignés à travers le pays, qui traitent environ 99 p. 100 de tous les passagers au Canada (voir la liste des 89 aéroports à l'annexe D). Neuf d'entre eux sont classés dans la catégorie 1 (dont un, Montréal-Mirabel, n'assure plus à l'heure actuelle le trafic de passagers), 20 sont classés dans la catégorie 2 et les 60 restants, dans la catégorie autre. Dans le chapitre 3, nous avons exposé les grandes lignes des procédures de contrôle préembarquement des passagers ainsi que du contrôle des bagages enregistrés et des non-passagers. Ces trois types de contrôle sont réalisés selon des exigences spécifiques, dont certains aspects peuvent varier en fonction de catégorie de l'aéroport.

Le contrôle préembarquement peut être quelque peu différent d'un endroit à l'autre, en raison des différences de matériel utilisé et de l'aménagement de l'aéroport. Dans certains des plus petits aéroports, le contrôle des bagages enregistrés est réalisé sous le regard des passagers tandis que dans les aéroports plus grands, cette opération a lieu hors de leur vue, dans la zone de manutention des bagages. Néanmoins, le contrôle des passagers et des bagages enregistrés vise à atteindre le même niveau de sûreté dans l'ensemble des 89 aéroports. L'ACSTA effectue également le contrôle aléatoire des non-passagers dans les aéroports de catégories 1 et 2.

La mise en place par l'ACSTA, avec le concours de ses fournisseurs de services et de ses agents de contrôle de tout le Canada, de telles opérations de contrôle durant les quatre premières années de son existence est digne de mention. L'ACSTA entre maintenant dans une nouvelle ère où elle devra parfaire ses pratiques.

Dans ce chapitre, nous examinerons *comment* l'ACSTA fournit ses services de contrôle. L'ACSTA doit choisir un ou plusieurs modèles appropriés d'embauche des agents de contrôle et élaborer une stratégie en matière de rendement afin de gérer la prestation de services et d'en assumer la responsabilité de manière visible

et rigoureuse. Enfin, plusieurs aspects de la gestion des ressources humaines doivent être abordés.

5.1 MODÈLES DE PRESTATION DE SERVICES

La *Loi sur l'ACSTA* stipule que l'ACSTA peut offrir ses services de contrôle de première ligne de l'une des trois façons suivantes : de façon directe, grâce à ses employés, par l'entremise d'entrepreneurs indépendants engagés par l'ACSTA ou par l'intermédiaire des exploitants d'aéroports, qui eux-mêmes peuvent utiliser leurs propres employés ou des fournisseurs de services sous contrat, si cette option est retenue¹. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'ACSTA*, les fournisseurs ayant conclu un contrat de services avec l'ACSTA se sont acquittés de tous les services de contrôle². Chacune de ces options de prestation de services comporte des avantages et des inconvénients.

Fournisseurs de services : L'ACSTA a signé plus de 20 contrats avec 12 organisations différentes afin de fournir les services de contrôle aux 89 aéroports désignés à travers le Canada. Faire appel à des fournisseurs permet d'offrir des services de contrôle à un coût raisonnable comparativement à l'embauche directe de fonctionnaires par l'ACSTA. Cependant, parce que l'ACSTA n'est pas l'employeur direct des agents de contrôle, la surveillance et la supervision qu'elle peut exercer sur ces agents est indirecte, laquelle doit être conforme aux *Procédures normalisées d'exploitation* (PNE) et aux modalités des contrats des fournisseurs de services.

Les fournisseurs mettent sur pied et réalisent les opérations de contrôle conformément aux PNE de l'ACSTA et sont liés par les modalités de leur contrat avec l'ACSTA. Nous avons cependant remarqué d'importantes différences parmi les fournisseurs : certains disposent d'une plus grande réserve d'employés; d'autres offrent de meilleurs avantages sociaux et accordent plus d'importance à l'ancienneté; d'autres encore dispensent plus de formation aux agents de contrôle que ce qui est prévu par l'ACSTA et offrent une meilleure formation et davantage de soutien aux chefs de point de contrôle. Ils ne conçoivent pas tous de la même manière l'information sur le rendement de leurs employés et les mesures de discipline prises à leur encontre et ils ont des procédures différentes en matière de discipline et de recyclage. Les moyens qu'ils utilisent pour reconnaître et récompenser le rendement de leurs employés diffèrent également.

¹ *Loi sur l'ACSTA*, par. 6 et 7.

² À l'exception de la Ville de Lloydminster, en Alberta, qui fournit des services de contrôle à son propre petit aéroport régional.

Nous savons qu'il y a eu des changements (parfois même nombreux) du côté des fournisseurs de services dans certains des plus grands aéroports du Canada et qu'une consolidation est peut-être en cours dans l'industrie. Le Comité considère qu'il est essentiel pour l'ACSTA de concevoir soigneusement ses demandes de propositions (DDP) et les clauses de ses contrats et, lorsqu'elle fait appel aux services de fournisseurs, de veiller efficacement et de près à ce que les services offerts dans le cadre de ces contrats soient conformes aux PNE de l'ACSTA, tout en s'assurant de tirer parti des leçons apprises dans les DDP subséquentes. Cela souligne la responsabilité de l'ACSTA en ce qui a trait à la gestion de ses contrats.

Il a été dit que faire appel à des employés sous-traitants relativement moins bien payés peut comporter deux inconvénients. Tout d'abord, ceux-ci risquent de tirer peu de satisfaction de leur travail et éprouver peu de loyauté envers leur employeur et, par conséquent, ne pas partager la mission et les valeurs de l'ACSTA, ce qui peut se traduire par un taux de roulement du personnel plus élevé que le niveau optimal. Deuxièmement, il est possible que la qualité du travail des agents de contrôle soit compromise par des pressions financières. Le Comité précise que, même si le taux de rémunération a augmenté de façon significative depuis la création de l'ACSTA, dans certaines régions, des emplois similaires sont beaucoup mieux rémunérés. Le Comité a également appris que, dans certains endroits, les agents de contrôle ont pris un deuxième, voire même un troisième emploi.

Un taux élevé de roulement des agents de contrôle occasionne des coûts importants pour les remplacer — pour les recruter et obtenir leurs autorisations de sécurité, leur fournir des uniformes, assurer leur formation, leur certification et leur désignation ainsi qu'intégrer le nouveau personnel au sein de l'effectif. Le Comité a appris que le taux de roulement annuel du personnel sous-traitant se chiffre actuellement à 12,2 p. 100 en moyenne dans les huit aéroports actifs de catégorie 1 du Canada, bien qu'elle varie largement à travers le Canada en fonction des possibilités d'emploi locales concurrentes. Le roulement des agents de contrôle aux États-Unis a baissé de manière remarquable lorsqu'ils sont devenus des employés fédéraux de la Transportation Security Administration (TSA). En 1998-1999, le taux de roulement atteignait 126 p. 100 par an en moyenne dans les 19 plus grands aéroports des États-Unis³; nous avons été informés par les responsables de la TSA que ce taux est aujourd'hui d'environ 20 p. 100 par an. Nous avons appris de la TSA qu'un poste d'agent de contrôle est perçu comme une porte d'entrée à la fonction publique des États-Unis et que cela peut constituer un facteur favorisant un taux de roulement plus élevé aux États-Unis qu'au Canada. L'ACSTA pour sa part est un employeur distinct, et ainsi ne donne pas accès à d'autres emplois au sein de la fonction publique. Les possibilités d'emploi des agents de contrôle au Canada

³ General Accounting Office des États-Unis, *Aviation Security: Slow Progress in Addressing Long-Standing Screener Performance Problems*, déclaration de Gerald L. Dillingham, 16 mars 2000, et *Aviation Security: Terrorist Acts Illustrate Severe Weaknesses in Aviation Security*, déclaration de Gerald L. Dillingham, 20 septembre 2001.

peuvent être plus intéressantes au sein d'un fournisseur de services qu'au sein de l'ACSTA. Cela dépend de l'envergure de l'entreprise du fournisseur, de la présence ou non de filiales locales, régionales ou nationales et de la diversification de ses activités, ce qui permet aux agents de contrôle de planifier leur plan de carrière à long terme. Mis à part l'employeur, la nature du travail de contrôle, qui est décrit comme étant un travail répétitif, souvent monotone et stressant, nécessitant une vigilance constante, est un facteur de premier plan qui influe sur le taux de roulement.

Exploitants d'aéroports : En utilisant ses propres employés ou fournisseurs, un aéroport est en position de fournir des services de contrôle qui s'inscrivent dans le cadre de l'ensemble de ses services à la clientèle. Il peut en résulter une intégration plus complète du contrôle au sein des opérations générales des aéroports. Cela peut également favoriser l'utilisation polyvalente des agents de contrôle et du personnel de l'aéroport, appelés à réaliser d'autres tâches ayant trait à la sûreté à l'aéroport, d'où une plus grande variété d'emplois, mais il peut y avoir certaines limites, en raison des exigences opérationnelles durant les heures de pointe pour toutes les catégories de personnel. Si l'ACSTA confie les services de contrôle à un exploitant d'aéroport en qualité de fournisseur de services, cela entraînerait les mêmes grands avantages soulignés plus haut et comporterait les mêmes inconvénients. Cela aurait également pour effet d'ajouter un intervenant de plus dans le processus de prestation de services, mais cela peut se justifier par de meilleures relations entre l'ACSTA et l'exploitant de l'aéroport quant aux objectifs partagés. Par contre, les procédures administratives pour de tels contrats pourraient compliquer les relations entre l'ACSTA et la direction de cet aéroport. Pour des raisons économiques, les aéroports pourraient également ressentir de la pression et se concentrer sur un traitement plus efficace, aux dépens d'une sûreté efficace.

Un sondage réalisé par le Conseil des aéroports du Canada (CAC) auprès des aéroports membres a confirmé les points de vue exprimés par plusieurs aéroports devant le Comité : les aéroports devraient avoir la possibilité d'être considérés pour offrir des services de contrôle de première ligne — le contrôle préembarquement (CPE), le contrôle des bagages enregistrés (CBE) et le contrôle des non-passagers (CNP) —, dans le cadre de leurs responsabilités plus vastes en matière de sûreté. Nous savons que, à ce jour, les DDP de l'ACSTA excluaient les exploitants d'aéroports du processus de soumission pour des contrats de services de contrôle. Le Comité remarque que les DDP de l'ACSTA étaient généralement à la recherche d'un fournisseur pouvant offrir les services de contrôle dans plusieurs aéroports d'une même région. Aux termes de la *Loi sur l'ACSTA*, les autorités d'un aéroport n'ont pas le droit d'offrir des services de contrôle dans des aéroports concurrents⁴ et cette restriction semble convenable. Cependant, l'ACSTA peut vouloir

⁴ *Loi sur l'ACSTA*, art. 7, par. 1

encourager un marché aussi ouvert que possible et, pour cette raison, pourrait envisager la possibilité de permettre aux exploitants d'aéroport de soumissionner en vue d'obtenir le contrat de services de contrôle dans leur propre aéroport. Comme tout autre fournisseur de services, un aéroport fournisseur de services devra se conformer aux normes nationales de service et de rendement de l'ACSTA, être assujéti à sa surveillance et à son programme de formation.

Opérations de contrôle de première ligne assurées par les employés de l'ACSTA : L'avantage clé pour l'ACSTA d'avoir des agents de contrôle à son emploi serait de lui permettre d'exercer une surveillance plus directe sur eux et, par conséquent, d'assurer l'uniformité des opérations de contrôle de première ligne. Des coûts plus élevés serait le principal inconvénient — les coûts de la main-d'œuvre pouvant être de 40 p. 100 plus élevés, soit de plus de 2 \$ par passager contrôlé. À titre d'employés de l'ACSTA, un grand nombre d'agents de contrôle bénéficieraient probablement de biens meilleurs avantages sociaux et de possibilités d'avancement de carrière au sein de l'ACSTA. Le taux de roulement pourrait diminuer si les employés sont plus satisfaits. Tel que mentionné précédemment, cela varie aussi d'une région à l'autre en fonction des possibilités de travail concurrentes. L'exemple cité plus tôt des agents de contrôle américains qui perçoivent leur emploi à la TSA comme une porte d'entrée à l'ensemble de la fonction publique est moins pertinent au Canada, puisque l'ACSTA continue à être un employeur distinct. L'ACSTA serait néanmoins confrontée aux rigidités en matière de gestion des ressources humaines d'un employeur public plus grand, par exemple en matière de faible rendement et de réaffectation des ressources. Elle perdrait donc la latitude opérationnelle inhérente à l'impartition.

Tout bien considéré, les arrangements actuels semblent assez bien fonctionner — l'ACSTA peut ainsi atteindre ses objectifs à un coût raisonnable. Cependant, les autres options permettent à l'ACSTA de répondre à l'évolution des besoins qui pourraient surgir à l'avenir. Là où cela serait réalisable, les exploitants d'aéroports devraient pouvoir soumissionner en vue d'obtenir le contrat de services de contrôle dans leur propre aéroport. Nous tirons donc la conclusion que les trois options dont dispose l'ACSTA pour fournir des services de contrôle devraient continuer de figurer dans la *Loi*.

Recommandation 5.1

- a) **L'ensemble des trois options dont dispose l'ACSTA pour fournir des services de contrôle devraient continuer à figurer dans la *Loi sur l'ACSTA*.**
- b) **Les exploitants d'aéroports devraient pouvoir soumissionner en vue d'obtenir le contrat de services de contrôle dans leur propre aéroport.**

5.2 GESTION DU RENDEMENT

Le rendement d'un organisme est mesuré par sa capacité à répondre aux attentes au cours d'une période de temps déterminée. Nous devons donc analyser quels devraient être les attentes et les objectifs de l'ACSTA, comment elle les mesure, quels résultats sont obtenus et de quelle manière elle rend des comptes sur ces résultats.

La *Loi sur l'ACSTA* précise cinq grands critères pour la prestation de services de contrôle par l'ACSTA : efficacité, efficacité, uniformité, intérêt du public et intérêt des voyageurs. L'ACSTA doit également prendre en considération d'autres critères et tâches énoncés dans la Loi pour assumer ses principales responsabilités, notamment l'élaboration de normes en matière de qualification, de formation et de rendement des fournisseurs de services de contrôle et des agents de contrôle — normes devant être aussi rigoureuses sinon plus que celles établies dans les règlements sur la sûreté aérienne sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique*⁵. L'ACSTA a également pour mandat d'accorder un certificat de conformité aux fournisseurs de services et aux agents de contrôle qui ont répondu à ces normes, et faire appliquer ces normes en étant autorisée à modifier, à suspendre ou à annuler une telle certification si les circonstances le justifient⁶.

Le Conseil du Trésor a défini la stratégie de mesure du rendement en ces mots : « génère des informations et des données fondées sur des preuves qui répondent aux questions suivantes : parvenons-nous aux résultats escomptés pour les bénéficiaires ciblés selon l'échéancier fixé et à un coût raisonnable? » Cette stratégie peut être subdivisée en plusieurs catégories différentes afin d'examiner l'étendue des activités qui contribuent à satisfaire l'ensemble des attentes et des objectifs. L'ACSTA doit fixer des cibles mesurables et établir des indicateurs; ceux-ci doivent être communiqués au sein de l'organisme ainsi qu'aux partenaires; il faut suivre de près les résultats obtenus et en rendre compte, et des mesures correctives doivent être prises en temps opportun.

Pour un organisme public tel que l'ACSTA, l'établissement de normes de rendement signifie s'engager publiquement à adopter des mesures d'efficacité, d'efficacité et de services rendus aux utilisateurs, ainsi qu'à vérifier le respect de ces normes et à rendre compte des résultats obtenus. Ces normes devraient établir de façon claire ce qui est considéré comme un rendement *acceptable*, afin que l'ACSTA puisse faire part de ses réussites au fil des ans (et voir où se trouvent ses points faibles), et non pas se contenter d'émettre des rapports sur ses activités.

⁵ *Loi sur l'ACSTA*, art. 8, par. 1

⁶ *Loi sur l'ACSTA*, art. 8, par. 2 et 3

⁷ Cité dans: Liane Benoit, *Modèle de calibre mondial ou village en trompe-l'œil du maréchal Potemkine? Étude de la mesure du rendement dans la sûreté du transport aérien au Canada*, recherche préparée pour le Comité consultatif sur l'examen de la Loi sur l'ACSTA, juin 2006, page 16.

5.2.1 Indicateurs de rendement

Les cinq critères spécifiques dont doit tenir compte l'ACSTA pour la prestation de ses services de contrôle — efficacité, efficience, uniformité, intérêt du public et intérêt des voyageurs — doivent constituer l'essence de son cadre de gestion du rendement. L'intérêt du public est un critère général qu'il est difficile d'évaluer dans le cadre des activités de gestion. Au chapitre 3, nous avons recommandé que le critère d'« uniformité » soit retiré de la *Loi sur l'ACSTA*, car il est implicite au concept d'« efficacité » de la sûreté et à la finalité de la *Loi* dans son ensemble. L'évaluation du rendement de l'ACSTA devrait donc être fondée sur les critères d'efficacité, d'efficience et de l'intérêt des voyageurs.

Efficacité de la sûreté : Il est difficile de mettre au point des indicateurs mesurables de l'efficacité. Devraient-ils être fondés sur le nombre d'incidents aériens relatifs à la sûreté au cours d'une période donnée ou sur le nombre d'articles représentant une menace qui ont été saisis? Comme pour les statistiques de la criminalité, de telles mesures dépendent d'un grand nombre d'autres facteurs et il est difficile de déterminer l'échec ou le succès d'un organisme en fonction d'une hausse ou d'une baisse du nombre d'incidents.

Une étude sur la mesure du rendement⁸, réalisée pour le compte du Comité par Liane Benoit, est arrivée à la conclusion que l'efficacité des organismes de sûreté, tels que l'ACSTA, pour lesquels les conséquences d'un échec sont extrêmement importantes, est reflétée par les caractéristiques de ce qu'on appelle « les organisations à haute fiabilité ». En général, celles-ci doivent disposer « de ressources financières et humaines suffisantes [...] et d'un puissant sentiment partagé de l'importance de la mission [...] comportant un engagement collectif à l'égard d'opérations hautement fiables à la fois sur le plan de la sécurité et de la production⁹ ». Sept éléments essentiels sont identifiés par cette étude pour atteindre ce niveau d'efficacité :

1. des niveaux extraordinaires de compétences techniques;
2. un rendement technique élevé soutenu;
3. une formation régulière et permanente;
4. une redondance de structure;
5. des processus décisionnels flexibles mettant en cause des équipes d'exploitation;
6. des modes d'autorité collégiaux et décentralisés face à des impératifs opérationnels de haut niveau;
7. des procédés qui récompensent la découverte et le signalement des erreurs et la quête continue d'amélioration du système¹⁰.

⁸ Benoit, op. cit.

⁹ Frederickson et LaPort, cités par Benoit, page 8.

¹⁰ IBID.

Selon nous, ce sont les caractéristiques d'efficacité en matière de sûreté auxquelles devrait aspirer l'ACSTA et en fonction desquelles elle devrait établir ses indicateurs de rendement.

Indicateurs d'efficience : L'efficience des opérations de contrôle de l'ACSTA est très importante pour les partenaires de l'aviation et pour les voyageurs. L'engagement actuel de l'ACSTA en matière d'efficience est de veiller à ce qu'un passager ne reste pas plus de huit minutes au contrôle préembarquement dans au moins 90 p. 100 des cas. Il s'agit d'une mesure pertinente pour les voyageurs, mais il s'agit d'une moyenne sur une période de temps donnée. Elle ne tient pas compte du temps d'attente plus long inhérent aux voyages en périodes d'affluence.

Les parties intéressées, et plus précisément le Conseil des aéroports du Canada et les transporteurs aériens, ont exprimé leur mécontentement à l'égard des mesures de rendement et des normes de divulgation de l'ACSTA en ce qui a trait au traitement. Elles ont critiqué la méthode utilisée par l'ACSTA et le fait qu'elle n'ait invité ni les aéroports ni les transporteurs aériens à participer à son élaboration. Elles demandent à l'ACSTA d'établir de façon claire des normes nationales de traitement qui permettront d'évaluer son rendement. L'ACSTA publie désormais des statistiques nationales sur le traitement¹¹, avec des résumés sur le temps d'attente moyen et le temps d'attente en période de pointe, ce qui constitue un pas dans cette direction.

Le Comité reconnaît qu'il serait judicieux que l'ACSTA s'engage à respecter un temps de traitement en période de pointe. Cependant, nous soulignons que les temps de traitement dans les aéroports sont fonction de leur aménagement et de l'espace affecté aux zones de contrôle et aux zones d'attente. Ainsi, nous suggérons que les normes publiées par l'ACSTA reflètent cette réalité.

Intérêts des voyageurs : L'ACSTA doit aussi élaborer des indicateurs fiables pour le service à la clientèle. Le Comité a reçu des commentaires et des mémoires de bon nombre d'organismes au sujet de la nécessité pour les agents de contrôle d'acquérir de meilleures compétences en service à la clientèle et une plus grande sensibilité aux besoins des voyageurs handicapés. Même si le programme de formation de l'ACSTA comprend déjà une formation sur le service à la clientèle ainsi qu'un module sur le service aux personnes handicapées, les fournisseurs de services reconnaissent qu'une formation plus poussée dans ces deux domaines serait bénéfique.

Le Comité suggère que l'ACSTA collabore avec des groupes d'intérêts, y compris les représentants des voyageurs handicapés, afin d'aider à établir des indicateurs appropriés pour le service à la clientèle.

¹¹ Temps de mise en file d'attente et vitesse de traitement — Hiver 2006, avril 2006, site Web de l'ACSTA.

5.2.2 Facteurs influant sur le rendement

Des facteurs très variés peuvent influencer le rendement de l'ACSTA et de ses fournisseurs de services en matière de contrôle de sécurité. L'ACSTA ne les contrôle pas tous. Au nombre des principaux facteurs, mentionnons la capacité d'harmoniser les objectifs organisationnels des intervenants, la nature du contrôle réglementaire, les agents de contrôle, la souplesse en matière de dotation et de matériel utilisé ainsi que les contraintes en matière de ressources et d'infrastructures. Au chapitre 4, nous avons recommandé de confier à l'ACSTA la responsabilité de la politique opérationnelle, afin qu'elle puisse l'ajuster et l'adapter en fonction de l'évolution des circonstances. Cela permettrait à l'ACSTA d'assumer une plus grande responsabilité en vue d'atteindre ses objectifs de rendement – et d'être plus redevable. Cette section porte sur les éléments déterminants du rendement et dont l'ACSTA devrait tenir compte au moment de la conception de ses indicateurs de rendement.

Les objectifs généraux sont reflétés dans les grandes priorités. Les procédures opérationnelles et les objectifs devraient en découler. Dans le cas de l'ACSTA, les objectifs sont clairs, et l'efficacité — à savoir assurer la sûreté du transport aérien — est l'objectif le plus important. Encore faut-il veiller à l'efficacité, c'est-à-dire, entre autres, fournir au client un service à un coût raisonnable. Dans certains cas, ces deux séries d'objectifs prévus par la *Loi* peuvent paraître contradictoires. L'ACSTA doit parvenir à un juste équilibre entre les critères d'efficacité et d'efficacité en matière de sûreté et mettre au point des mesures de rendement en consultation avec Transports Canada, les exploitants d'aéroports et les entreprises de transport aérien, afin que toutes les parties soient bien conscientes de l'équilibre à maintenir et de la façon dont le rendement de l'ACSTA sera observé et mesuré.

Les procédures prescrites pour le contrôle (règlements, arrêtés, PNE) ont également des répercussions sur les autres facteurs de rendement, comme la conception et l'aménagement des files d'attente, l'accréditation du personnel ainsi que l'utilisation de la technologie et les procédures. La manière d'exécuter le travail a également une incidence sur le rendement; en effet, le Comité a pu observer à plusieurs reprises que la cadence du traitement des passagers diminue considérablement lorsque les inspecteurs de Transports Canada sont présents, les agents de contrôle redoublant alors d'efforts pour ne pas faire d'erreurs. L'ACSTA doit pour sa part s'assurer que ses fournisseurs de services et leurs agents de contrôle respectent les *Procédures normalisées d'exploitation*.

Les contraintes de ressources déterminent le nombre maximal de personnel requis aux contrôles préembarquement et des bagages enregistrés. Elles doivent pouvoir s'adapter aux pointes de trafic des passagers dans un aéroport dues à la forte concentration de vols, ainsi qu'à la fiabilité des horaires des compagnies aériennes. Le type de passagers (d'affaires, de plaisance ou en vol nolisé) et leur destination influe sur le nombre de

bagages de cabine et le volume de survêtements. Les processus d'enregistrement des compagnies aériennes peuvent également déterminer si les passagers se présentent ou non dans les meilleurs délais au contrôle préembarquement. Le nombre d'articles de cabine autorisés par la compagnie aérienne et leur dimension maximale peuvent également avoir des répercussions sur les activités de contrôle de préembarquement. Les horaires des compagnies aériennes, notamment le temps prévu entre les départs d'avions, peuvent faciliter l'efficacité et l'efficacités des services de sûreté, bien que le Comité reconnaisse que les vols occupent souvent les mêmes créneaux horaires afin de faciliter les plans des voyageurs à leur destination et de leur laisser le temps raisonnable pour prendre un vol de correspondance.

L'aménagement de l'aéroport peut avoir une incidence sur le débit des passagers, la facilité et la rapidité de leurs déplacements d'un point de contrôle à un autre, de même que sur les possibilités de réaménagement de ces points de contrôle. Depuis sa création en 2002, les réalisations de l'ACSTA pour déployer le matériel nécessaire aux contrôles préembarquement et des bagages enregistrés ont été effectuées en fonction des limites architecturales. Le matériel de sûreté a été regroupé dans le peu d'espace qu'offraient les aérogares existantes et le contrôle des bagages enregistrés a été intégré aux systèmes de manutention des bagages, qui n'étaient pas destinés à cet usage. Par conséquent, l'efficacité d'un grand nombre de ces systèmes de sûreté est loin d'être optimale. Par exemple le Comité a observé des aéroports dans lesquels il n'y a pas suffisamment d'espace pour les files de contrôle préembarquement, ce qui nuit à l'efficacité. Dans d'autres aéroports, l'absence de matériel d'appoint ou de systèmes de remplacement était souvent à l'origine de retards importants.

L'efficacité et l'efficacités du rendement sont aussi tributaires de la conception ergonomique des files de contrôle, notamment la hauteur et la disposition des tables, l'espace entre les files d'attente ainsi que l'utilisation d'un revêtement de sol et d'un mobilier conçus pour réduire la fatigue des employés lorsqu'il faut se tenir debout pendant une période prolongée. La conception des zones d'entrée et de sortie est particulièrement importante. Un responsable de la Transportation Security Administration des États-Unis a précisé que de bonnes méthodes pour que les passagers déposent les survêtements, les appareils électroniques et le contenu des poches, pour en assurer le contrôle distinct, et l'utilisation d'agents de contrôle secondaires après la file de contrôle principale peuvent augmenter la cadence du traitement des passagers de 25 p. 100. La préparation des personnes en vue du contrôle (c'est-à-dire leur fournir les renseignements requis pour qu'ils soient préparés lorsqu'ils arrivent au point de contrôle) et les mesures prises pour leur permettre de récupérer leurs effets personnels et de quitter la zone de contrôle sont essentielles pour assurer un débit optimal des passagers aux lignes de contrôle. Les configurations du point de contrôle — l'agencement des zones de files d'attente, la disposition des tables et des plateaux pour y déposer les effets personnels, l'espace disponible pour les fouilles secondaires ainsi que

la zone de récupération des objets soumis au contrôle — varient d'un aéroport à l'autre. Le Comité a remarqué que les aménagements et les pratiques qui fonctionnent bien dans un aéroport ne sont pas forcément utilisés dans les autres aéroports.

L'aéroport international de Vancouver offre un bon exemple de coopération entre l'autorité aéroportuaire et l'ACSTA en vue de l'aménagement de l'aire de contrôle préembarquement. En conséquence, le nombre de passagers traités par heure par les agents de contrôle de l'ACSTA dans cet aéroport est nettement supérieur à la moyenne nationale. Nous incitons les autres autorités aéroportuaires à s'inspirer des pratiques exemplaires de l'aéroport de Vancouver.

Les normes de rendement de l'ACSTA, y compris les normes relatives à la cadence du traitement des passagers lors des contrôles préembarquement et des bagages enregistrés aux heures d'affluence, devraient tenir compte de l'incidence des contraintes d'aménagement et ergonomiques. L'ACSTA doit travailler avec les exploitants des aéroports et les autres partenaires afin d'établir des normes relatives à l'affectation d'espace pour les files de contrôle préembarquement et une norme portant sur la cadence du traitement des passagers afin d'obtenir une configuration optimale.

Les contraintes budgétaires ont également d'importantes répercussions sur les organismes gouvernementaux tels que l'ACSTA, puisqu'il n'est pas facile d'ajuster les affectations budgétaires déterminées en fonction d'un modèle de crédits annuels aux variations des volumes de passagers; une telle rigidité rend difficile l'affectation de ressources appropriées convenant aux exigences du trafic aérien.

La disponibilité, les capacités et la fiabilité de la technologie sont également d'importants facteurs du rendement. Certains matériels dotés d'une plus grande capacité de contrôle automatique permettent de traiter plus rapidement les passagers, alors que d'autres processus nécessitent des interventions à la pièce, telles que les fouilles manuelles ou l'emploi de détecteurs manuels. Le choix de matériel et de la technologie connexe, sa fiabilité (et la disponibilité de matériel en réserve en cas de difficultés) ainsi que ses capacités (ayant trait tant au nombre d'articles contrôlés qu'à la cadence du traitement des passagers par minute ou à l'intérieur de certains délais) sont des facteurs qui influent sur le rendement. Le Comité encourage l'ACSTA à surveiller de façon continue le rendement des systèmes humain/ machine et d'ajuster les processus s'il y a lieu pour assurer une efficacité maximale.

L'utilisation de matériel hautement automatisé présente à la fois des défis et des possibilités de rendement. Ce type de travail peut être beaucoup plus monotone pour les agents de contrôle que les fouilles manuelles, mais il est possible de doter ce type de matériel de dispositifs pour stimuler la vigilance et aider à identifier des objets pouvant constituer une menace. Les défis peuvent en partie être surmontés en spécifiant les compétences et les aptitudes requises pour mener à bien des tâches particulières, ainsi que par la sélection

rigoureuse des candidats, par une formation visant l'acquisition de compétences, par le perfectionnement professionnel et par la fidélisation des agents de contrôle expérimentés. Des outils tels que les logiciels d'images virtuelles d'objets tests en ligne et les didacticiels utilisés dans le cadre d'activités d'apprentissage interactif autonome sont de bons exemples de technologies qui peuvent améliorer l'efficacité des agents de contrôle; on nous a dit que le personnel de contrôle se montre ouvert à l'utilisation de ces technologies.

L'excellence du rendement repose sur la mise en place d'un plan opérationnel, faisant bonne place à la gestion des ressources humaines et soutenu par une supervision rigoureuse. Dans la plupart des aéroports de catégorie 2 et dans l'ensemble des aéroports de catégorie autre, l'ACSTA n'assure pas de supervision sur place; le Comité a observé que, dans la plupart des aéroports, les agents de contrôle tireraient profit d'une interaction plus directe avec les gestionnaires de l'ACSTA.

Le Comité éprouve de sérieuses préoccupations quant au rôle des chefs de point de contrôle, lesquels sont appelés à y jouer un rôle crucial. Un chef de point de contrôle est un agent de contrôle qui surveille le travail des agents de contrôle et les activités au point de contrôle. Il a atteint un niveau supérieur d'accréditation parce qu'il a réussi la formation supplémentaire offerte par l'ACSTA et, dans certains cas, en raison de son ancienneté. Le Comité a été averti du fait que certains chefs de point de contrôle ne reçoivent que peu de formation en leadership; certains d'entre eux se préoccupent surtout des questions d'affectation de personnel aux points de contrôle et de surveiller la durée des pauses des agents, alors que d'autres auraient fait l'objet d'intimidation lorsqu'ils ont pris des mesures disciplinaires contre des membres de leur syndicat. Nous sommes très préoccupés par le fait qu'il puisse y avoir une grande différence dans les activités des chefs de point de contrôle, à laquelle s'ajoute une supervision insuffisante de la part des gestionnaires de l'ACSTA, tel que mentionné précédemment. Le Comité remarque que l'ACSTA a entrepris d'améliorer la supervision opérationnelle actuellement réalisée par les gestionnaires de la prestation de services des fournisseurs et par les chefs des points de contrôle. Il y aurait lieu d'examiner attentivement la fonction de chef de points de contrôle, y compris leur rôle, leur responsabilité, leur recrutement, leur statut et leur formation. Les chefs de points de contrôle devraient être choisis en fonction de leur mérite et devraient superviser plus efficacement les activités opérationnelles du personnel de contrôle.

Les *Procédures normalisées d'exploitation* de l'ACSTA ont une incidence sur les normes de rendement et de service, la satisfaction des intervenants et les décisions en matière de dotation. Elles doivent refléter une approche adéquate, mais sans se faire inutilement encombrantes. Il y a lieu d'envisager de nouvelles procédures pouvant améliorer le rendement. Nous sommes conscients qu'un Programme d'enregistrement des voyageurs qui permettrait les abonnés d'utiliser de points spécifiques de contrôle pourrait accélérer le contrôle des

voyageurs à faible risque, mais nous considérons que les meilleurs gains seraient réalisés en s'intéressant plutôt aux améliorations du contrôle de tous les passagers. Le Comité estime que si le temps d'attente et de fouille, même aux heures de pointe, est raisonnablement fiable et court, il y aura moins de retards et moins de demandes pour un traitement rapide distinct.

Enfin, les contraintes contractuelles influent sur le rendement. Elles ont trait au nombre d'agents de contrôle disponibles à un moment donné, à la souplesse quant aux quarts de travail et aux horaires et à la qualité des modes de gestion qu'utilise le fournisseur. Certains ont affirmé que les contraintes actuelles relatives à la planification budgétaire et aux dépenses de l'ACSTA, en particulier vers la fin de l'exercice fiscal, limitent les fonds disponibles pour les heures supplémentaires et l'affectation d'effectifs additionnels pour répondre aux imprévus attribuables à une hausse du trafic des voyageurs.

Recommandation 5.2

- a) L'ACSTA devrait élaborer des normes mesurables de rendement, y compris des normes relatives à la cadence du traitement des passagers aux heures d'affluence et au temps d'attente pour chaque aéroport en fonction, entre autres facteurs, de la configuration du contrôle préembarquement aux divers points de contrôle.**
- b) L'ACSTA devrait établir des normes en matière d'affectation d'espace pour les files de contrôle préembarquement et une norme relative à la cadence de traitement en vue de leur configuration optimale.**
- c) L'ACSTA devrait mettre au point des normes pour les espaces de travail afin d'optimiser l'efficacité du contrôle et des conditions de travail des employés. Elle devrait s'assurer que les pratiques exemplaires sont diffusées dans tous les aéroports.**

5.2.3 Atteindre un rendement élevé

Comme nous l'avons mentionné auparavant, plusieurs facteurs peuvent influencer sur la manière dont l'ACSTA peut être à la fois efficace et efficiente dans l'intérêt des voyageurs. Un grand nombre de ces facteurs ne sont pas seulement du ressort de l'ACSTA. Afin d'atteindre les objectifs de rendement fixés pour les services de contrôle de sûreté, il faut pouvoir compter sur l'engagement et la coopération du fournisseur de services et de ses agents de contrôle, de l'ACSTA, des transporteurs aériens, des exploitants d'aéroports et de Transports Canada.

Les transporteurs aériens et les exploitants d'aéroports sont les partenaires indispensables de l'ACSTA pour la conception et la prestation de services de contrôle de sûreté. L'endroit où sont situés les points de contrôle et l'espace

fourni pour les lignes de contrôle ainsi que les renseignements fournis et la signalisation sont autant d'éléments qui influent sur le rendement du contrôle. Dans les aéroports où un tel partenariat fonctionne bien, les retombées en sont évidentes. Le Comité encourage l'ACSTA et les transporteurs aériens à s'entendre sur des protocoles pour s'assurer que les voyageurs arrivent assez tôt et procèdent rapidement au contrôle préembarquement, afin d'éviter les situations où les passagers déjà enregistrés doivent être escortés au début des files d'attentes afin de ne pas rater leur vol.

Le rôle de Transports Canada pour garantir l'efficacité des services de sûreté est critique et ce rôle est vérifié et mis en application par l'entremise d'inspections de sûreté. Les agents de contrôle peuvent être stressés lorsque les inspecteurs sont présents, ce qui peut réduire considérablement la cadence du traitement des passagers. Le Comité incite l'ACSTA et Transports Canada à mettre en place un environnement de travail pour le personnel de contrôle où règnent davantage la collégialité et la collaboration.

Le Comité souligne que l'ACSTA a mis en place des systèmes de primes pour ses fournisseurs de services et ses propres gestionnaires régionaux. Nous appuyons cette initiative. Cependant, les systèmes de primes peuvent avoir des conséquences imprévues. Si une prime de rendement est accordée en fonction de la réduction du nombre d'erreurs à l'intérieur d'une certaine période, un fournisseur ou un gestionnaire régional de l'ACSTA peut être moins enclin à rapporter les manquements à la sûreté, les erreurs et les incidents, ou à attribuer la responsabilité d'une erreur. Cela peut fausser le rapport sur le rendement ainsi que les leçons qui peuvent être tirées des erreurs et, ce qui est plus grave encore, affaiblir la sûreté.

Des normes de rendement fiables et mesurables, en harmonie avec le mandat qui lui a été confié en vertu de la *Loi*, sont essentielles pour que l'ACSTA puisse travailler avec ses différents partenaires. De telles normes représentent l'engagement de l'ACSTA à obtenir des résultats, à optimiser l'utilisation de ressources et à rassurer les voyageurs. L'ACSTA doit par ailleurs en faire clairement part à ses partenaires.

5.2.4 Reddition de comptes sur le rendement

L'ACSTA a récemment adopté le Tableau de bord prospectif¹² comme système cadre de gestion, dont l'un des aboutissements est la mesure du rendement. L'ACSTA affirme qu'elle utilise une version personnalisée de la méthode du tableau de bord prospectif, qui est un système d'objectifs, de mesures, de cibles et d'initiatives reliés qui, ensemble, décrivent la stratégie de l'ACSTA et la façon dont cette stratégie peut être réalisée. Pour l'instant,

¹² Élaboré par Robert Kaplan et David Norton; voir Paul Averson, *What is the Balanced Scorecard?*, Balanced Scorecard Institute, 1998, Washington, D.C. page 1; Robert Kaplan et David P. Norton, *The Balanced Scorecard*, Harvard Business School Press, 1996.

le système de tableau de bord prospectif a été appliqué au niveau des cadres supérieurs et l'ACSTA prévoit de le mettre en application progressivement à d'autres niveaux.

Le tableau de bord prospectif de l'ACSTA est épaulé par un système informatisé détaillé, un système de renseignement commercial (RC) qui consigne, analyse et diffuse des données en temps réel. Ce système transmet quotidiennement au bureau national des données émanant de chaque point de contrôle par l'entremise de rapports déposés au Centre de communication de la sûreté (CCS) de création récente.

Le tableau de bord prospectif structure les objectifs stratégiques de gestion et les activités qui les appuient selon une « double boucle » continue alimentée par des indicateurs du rendement, des mesures et des cibles, qui visent tous à « l'amélioration continue ». Même s'il a été conçu à l'origine comme instrument de gestion pour le secteur privé, le modèle a récemment été adapté et adopté par certains organismes du secteur public, sous l'impulsion partielle de la tendance actuelle des organismes centraux à adopter des méthodes d'administration publique à vocation plus commerciale et du regain d'importance attaché à « l'optimisation des ressources » dans les activités subventionnées par l'État¹³.

L'ACSTA a déjà déployé des efforts considérables en matière de mesure du rendement, mais elle n'a pas encore adopté des objectifs de rendement, de mesure et de reddition de comptes cohérents. La reddition de comptes semble brouillée par « plus d'une centaine d'indicateurs et de mesures différents répartis entre divers profils et programmes de rendement dont l'établissement a pour but de mesurer et d'évaluer le rendement de l'ACSTA¹⁴ ». Les priorités et les cibles en matière de rendement¹⁵ ont évolué au fil des ans, de sorte qu'il a été difficile de mesurer de façon précise ses réalisations, sur une base comparative annuelle.

La recherche de Liane Benoit soulève des questions sur le bien-fondé des mesures (les objets saisis ne comportent pas tous le même niveau de risque), la difficulté à mettre en place des cibles et la partialité du système dans lequel les indicateurs de rendement liés à des systèmes de primes peuvent avoir tendance à réduire le nombre d'incidents et de manquements à la sûreté rapportés¹⁶. Elle estime que les données sur le rendement étaient principalement liées aux activités plutôt qu'aux résultats.

L'ACSTA a tout de même fait des progrès en préparant des rapports sur les mesures de rendement et en établissant des critères et des indicateurs de

¹³ Benoit, op. cit., pages 14.

¹⁴ Ibid., page 17.

¹⁵ Ibid., pages 28-29.

¹⁶ Ibid., pages 22-30.

rendement plus solides, pouvant être comparés aux normes internationales acceptées et « l'ACSTA pourrait amorcer un virage dans l'établissement de critères et d'indicateurs de rendement plus solides¹⁷ ». De récents rapports trimestriels¹⁸ font état d'une amélioration dans certains domaines, mais ils contiennent toujours plusieurs éléments qui peuvent être considérés comme étant des rapports d'activités.

5.3 QUESTIONS DE RESSOURCES HUMAINES

La qualité du personnel d'un organisme est un important facteur de rendement. Pour voir à cela, l'ACSTA prévoit des clauses dans les contrats conclus avec ses fournisseurs ainsi que des procédures de formation et de certification — pourvu que des normes de rendement appropriées aient été établies. Les agents de contrôle devraient posséder des compétences appropriées, y compris la maîtrise de la langue. Ils peuvent être appelés à remplir plusieurs fonctions différentes et ils doivent être certifiés pour passer d'un poste à l'autre. Leur niveau de formation, leur taux d'absentéisme, leur présence d'esprit et leur motivation sont autant d'éléments clés. Une récente étude a conclu que, même si le rendement d'un aéroport en matière de sûreté dépend d'une configuration institutionnelle sous-jacente, trois facteurs clés donnent de bons indices quant au rendement du contrôle : le taux de roulement, la rémunération et la formation des agents de contrôle¹⁹. Cette analyse indique que :

Les liens de causes à effets entre ces variables et le rendement du contrôle sont directs. Sans une formation appropriée, les agents de contrôle savent difficilement ce qu'ils doivent rechercher. [...] Une logique similaire s'applique à une faible rémunération. Il s'agit de l'une des conclusions avérées de l'économie du travail que « la qualité a un prix ». Une faible rémunération ne fait que décourager les travailleurs hautement qualifiés à postuler. Elle réduit également la volonté des employés à réaliser correctement leur travail et ouvre la voie aux risques moraux, puisque des emplois similaires voire meilleurs peuvent facilement être trouvés ailleurs. [...] Le mécanisme causal sous-jacent à la corrélation entre un taux de roulement et un rendement de contrôle est le suivant : comme c'est le cas avec la plupart des tâches, le rendement du contrôle augmente avec l'expérience. [...] Lorsque le taux de roulement de la main-d'œuvre est élevé, il n'est pas

¹⁷ Ibid. pages 28.

¹⁸ *Quarterly Performance Report – 2005-2006 / Q4*. CATSA website.

¹⁹ Jens Hainmüller et Jan Martin Lemnitzer, *Why do Europeans Fly Safer? The politics of airport security in Europe and the U.S.*, *Terrorism and Political Violence*, vol. 15, n°4 (hiver 2001) pages 4-5.

possible de développer une « mémoire d'organisation » qui permettrait aux dirigeants de constamment remettre à jour et réviser les procédures par une méthode d'essais et d'erreurs²⁰.

L'une de premières initiatives de l'ACSTA a été de négocier une hausse du taux horaire de salaire d'environ 50 p. 100. À 15 \$ l'heure, la rémunération moyenne est considérée comme concurrentielle en 2006 dans la plupart des régions du pays. Par conséquent, le taux de roulement du personnel de contrôle dans les aéroports de catégorie 1 au cours de l'année dernière avoisine une moyenne respectable de 12,2 p. 100.

Tel que mentionné précédemment dans ce chapitre, un taux de roulement élevé constitue un grave problème puisque la formation du nouveau personnel prend du temps et utilise des ressources restreintes (environ 4 000 \$ par personne formée, auxquels s'ajoutent beaucoup d'autres dépenses directes comme les uniformes) avant qu'il ne devienne complètement opérationnel. L'attention accordée par la direction à la gestion des ressources humaines peut réduire le taux de roulement, par exemple en reconnaissant le rendement, en instaurant un programme d'apprentissage continu sur place et en offrant de meilleurs avantages sociaux en fonction de l'ancienneté.

Un travail répétitif et stressant nécessitant une vigilance constante requiert des personnes hautement motivées et qualifiées, engagées et ayant le sentiment que c'est leur mission. Douglas H. Harris, spécialiste en ergonomie, souligne le lien entre les aptitudes et les réalisations, en expliquant qu'un facteur primordial pour un rendement fructueux est l'étroite correspondance entre les aptitudes du titulaire du poste et les exigences de l'emploi. Il déclare que :

cette correspondance est un élément des procédures utilisées pour choisir le personnel et attribuer les postes. D'autres facteurs importants sont les possibilités d'améliorer les connaissances et les compétences propres au poste; la mesure, le suivi et la reconnaissance du rendement dans ce poste [...] ainsi que les possibilités d'évolution et d'avancement professionnels²¹.

Le Comité constate que l'ACSTA a réussi à améliorer la situation du personnel de contrôle de ses fournisseurs grâce à une augmentation de leur salaire, à l'introduction d'uniformes, à une meilleure formation et à des procédures opérationnelles courantes uniformisées. Les fournisseurs de services ont également été satisfaits que l'ACSTA améliore les clauses de ses contrats.

Plusieurs problèmes importants en matière de ressources humaines nous ont été signalés au cours de nos consultations.

²⁰ Ibid.

²¹ Douglas H. Harris, "How to Really Improve Airport Security", *Ergonomics in Design*, vol. 10(1) Winter 2002, page 17.

5.3.1 Rémunération et recrutement

Même si les niveaux de rémunération se sont généralement améliorés, le Comité estime qu'une hausse de la rémunération est peut-être requise pour attirer un nombre suffisant de candidats possédant les meilleures aptitudes pour la détection de menaces. En Alberta, il existe toujours de grandes inégalités entre le salaire horaire des agents de contrôle et des autres employés occupant des postes similaires; le recrutement y est un défi de taille et le taux de roulement y est supérieur à celui des autres régions du Canada.

Le Comité a été mis au courant du fait qu'un grand nombre d'agents de contrôle occupent un deuxième emploi — plus particulièrement dans les plus grands aéroports, dans lesquels presque la moitié de l'effectif des agents de contrôle occupe un deuxième (voire même un troisième) emploi. Dans les endroits où le coût de la vie est élevé, ou pour les agents de contrôle ayant d'importantes responsabilités familiales, le salaire d'agent de contrôle peut être insuffisant et un grand nombre d'entre eux prennent d'autres emplois à temps plein ou à temps partiel. Souvent, il s'agit d'emplois dans le même aéroport — par exemple dans un point de vente au détail ou à un comptoir d'enregistrement d'un transporteur aérien. Dans une telle situation, il peut être difficile de gérer les horaires des agents de contrôle. Par ailleurs, cela risque de compromettre la vigilance des agents de contrôle qui travaillent 16 heures de suite, parfois pendant plusieurs jours consécutifs. D'autres employés font un grand nombre d'heures supplémentaires aux points de contrôle, en partie pour répondre aux exigences en périodes d'affluence lorsqu'il y a pénurie de personnel. De fait, nous avons appris que les agents de contrôle se voient parfois offrir des primes d'encouragement afin de répondre aux exigences en périodes de pointe en réalisant des heures supplémentaires. Un nombre excessif d'heures de travail, qu'il soit dû à des heures supplémentaires ou à des emplois additionnels, peut entraîner un état de fatigue.

Nous suggérons que l'ACSTA entreprenne une étude sur l'ampleur du phénomène des agents de contrôle faisant des heures supplémentaires ou occupant d'autres emplois, sur les répercussions de leurs heures prolongées de travail sur la prestation des services et sur les mesures à prendre pour remédier aux problèmes.

5.3.2 Orientation et formation

Il ne fait aucun doute que la formation a considérablement évolué depuis que l'ACSTA assure la responsabilité des services de contrôle de sûreté et toutes les parties intéressées le reconnaissent. Le programme de formation de l'ACSTA a pris plus d'ampleur, afin de mettre l'accent sur les technologies de la sûreté et les compétences interpersonnelles des employés, et l'Administration s'est même récemment dotée d'un service de formation à l'interne.

Davantage de programmes de formation continue et de recyclage sont nécessaires, particulièrement en ce qui concerne les nouvelles techniques et la détection d'engins explosifs improvisés, et ce, même pour un personnel dûment certifié. L'ACSTA a procédé à des simulations d'infiltration à des fins de formation. Le Comité appuie vigoureusement l'idée d'une telle mesure du rendement et sa rétroaction en tant qu'éléments indispensables de la formation et de l'assurance de la qualité. Le Comité encourage également l'utilisation de technologies autonomes et en ligne, tels que le Système de projection d'images de menace (TIPS) et le X-Ray Tutor (XRT), afin de permettre aux agents de contrôle de se pratiquer, de faire évaluer leur taux de rendement et d'obtenir des commentaires et des suggestions. Nous estimons que tout résultat obtenu lors d'une formation de rendement en ligne ou d'une mesure ne doit pas nécessairement être utilisée pour prendre des actions punitives, telles que des amendes, des réprimandes ou l'annulation de la certification. On nous a dit que les employés de contrôle se montrent très ouverts à de tels outils de suivi pour assurer l'apprentissage continu, mais que des contraintes budgétaires ont empêché de l'étendre suffisamment afin que tous les employés puissent en profiter.

Les commentaires des parties intéressées au sujet des capacités de services à la clientèle dans les aéroports variaient. Bon nombre ont mentionné que le service était courtois et accueillant, tandis que d'autres ont indiqué que le comportement de certains membres du personnel de contrôle laissait à désirer et fait valoir la nécessité d'un service plus courtois.

Le Comité a été informé que l'ACSTA et, de ce fait même, ses fournisseurs de services de contrôle, pourraient également avoir besoin d'une plus grande latitude opérationnelle afin de tirer le meilleur parti des compétences particulières des agents de contrôle là où elles seraient le plus utiles, en prévoyant une rotation appropriée pour maintenir leur vigilance. Par exemple il y aurait lieu de confier aux agents de contrôle possédant plus d'entregent des postes où il y a davantage de rapports avec le public. À l'inverse, ceux ayant le plus d'aptitude pour la détection des objets représentant une menace grâce au matériel de radioscopie pourraient se spécialiser dans cette fonction.

Tel que signalé au chapitre 4, on s'attend que tous les agents de contrôle comprennent et maîtrisent les PNE de l'ACSTA et prennent connaissance des renseignements fournis dans des bulletins d'information pouvant compter plusieurs centaines de pages. On exige qu'ils révisent sans cesse ces documents durant leurs temps libres et avant d'arriver au travail. L'ACSTA devrait organiser et offrir des programmes de recyclage portant sur ses *Procédures normalisées d'exploitation* et les offrir aux agents de contrôle afin de s'assurer de maintenir leurs connaissances à jour sur l'ensemble de leur contenu. Le personnel de contrôle, débutant ou expérimenté, devrait bénéficier d'une formation continue sur les nouvelles techniques de

contrôle, y compris la reconnaissance d'objets nouvellement interdits ou présentant une menace nouvellement identifiée.

Le Comité a été impressionné par l'approche du Performance Accountability and Standards System (PASS) Human Capital Program mis sur pied aux États-Unis par la Transportation Security Administration²². Ce programme témoigne d'un véritable engagement à mieux intégrer les normes de rendement et la formation visant l'acquisition de compétences en utilisant les normes à titre de critères de référence, à superviser et à mesurer le rendement (avec rétroaction trimestrielle). Il est offert au delà de la formation continue en ligne, et des centaines de tests qui sont effectués quotidiennement à chaque poste de contrôle avec des appareils informatisés et des gens essayant de s'infiltrer²³.

Recommandation 5.3

Nous recommandons que l'ACSTA fournisse aux agents de contrôle des programmes de recyclage sur les nouvelles techniques de contrôle et sur les changements apportés aux *Procédures normalisées d'exploitation* de l'ACSTA afin de maintenir leurs connaissances à jour sur la totalité de leur contenu.

5.3.3 Contrôle et supervision

Plusieurs intervenants ont remarqué que les agents de contrôle sont supervisés par un trop grand nombre de personnes — leur employeur (le fournisseur de services), les gestionnaires locaux de l'ACSTA, la direction de l'aéroport, les transporteurs aériens et les inspecteurs de Transports Canada — dont les objectifs, parfois, diffèrent.

Les tâches de sûreté doivent être réalisées avec le niveau le plus élevé d'intégrité possible, ce qui peut être très onéreux. Les employés doivent être très fiables, assidus au travail, en bonne santé, compétents et performants. Ils doivent également être capables d'obéir aux ordres et de respecter la discipline.

Lorsqu'un fournisseur de services d'un aéroport de l'ACSTA change, les employés changent d'employeur. Puisque leur certification relève de l'ACSTA, cette information doit être tenue à jour. Le Comité considère que l'ACSTA devrait exiger, dans les clauses des contrats avec ses fournisseurs de services, le transfert de l'information pertinente sur l'emploi. L'ACSTA doit s'assurer que ses propres règles et celles de ses fournisseurs protègent de manière efficace les renseignements personnels de ses employés et qu'elles soient appliquées rigoureusement.

²² Transportation Security Authority, June 2006.

²³ Un élément du programme de la TSA autorise les recrues à agir en tant qu'agents de test, ce qui n'est pas permis au Canada, réduisant par conséquent la capacité à procéder à des tests

Le Comité a remarqué que, dans certains aéroports, le personnel de contrôle travaille en équipe — c'est-à-dire que le même groupe de cinq agents de contrôle travaille ensemble chaque fois qu'il est de service. Nous ne savons pas si cette pratique est fréquente ou systématique. Le problème est qu'à ce niveau de prévisibilité, le risque qu'un groupe soit compromis augmente. À défaut de connaître le degré de risque, n'empêche qu'il s'agit d'une préoccupation et qu'il devrait y avoir des procédures courantes, exigeant une rotation aléatoire de la totalité du personnel de contrôle.

Comme nous l'avons souligné précédemment, dans la plupart des aéroports de catégorie 2 et dans tous les aéroports de catégorie autre, il n'y a pas pour l'instant de supervision de l'ACSTA sur les lieux et le Comité a été informé que les agents de contrôle tireraient profit d'une interaction directe avec les gestionnaires de l'ACSTA. Même dans les aéroports de catégorie 1, le Comité craint que la supervision des gestionnaires de l'ACSTA puisse y être insuffisante, en raison du nombre restreint de membres du personnel présents sur place. Le problème pour l'ACSTA est qu'elle doit superviser efficacement les services de contrôle offerts par l'intermédiaire de fournisseurs de services sous contrat, qui sont les employeurs directs des agents de contrôle. L'ACSTA devrait être tenue responsable du rendement d'un agent de contrôle, y compris de sa certification et de sa désignation. Il y aurait lieu de planifier des visites des gestionnaires de l'ACSTA, afin de leur donner le plus d'occasions possibles d'observer les opérations de contrôle et de rencontrer individuellement les agents de contrôle. Quand il n'est pas possible d'envoyer un gestionnaire de l'ACSTA dans un aéroport de catégorie autre (et donc moins achalandé), l'ACSTA pourrait envisager de déléguer la responsabilité de la gestion des contrats de services de contrôle de sûreté au gestionnaire de l'aéroport, après qu'il ait été convenablement formé par l'ACSTA.

Recommandation 5.4

L'ACSTA devrait envisager des solutions pour améliorer la supervision dans l'ensemble des 89 aéroports. L'ACSTA devrait déployer un plus grand nombre de membres de sa direction sur le terrain, afin de fournir une supervision plus étroite des services de contrôle de sûreté.

5.3.4 Relations de travail

Les agents de contrôle et les chefs de point de contrôle qui travaillent pour des fournisseurs de services sous contrat avec l'ACSTA sont généralement représentés par un syndicat et leurs conditions d'emploi sont prévues par des conventions collectives. Trois syndicats représentent la majorité du personnel de contrôle à travers le pays.

Les syndicats représentant les agents de contrôle ont demandé que les DDP pour tous les renouvellements de contrats de l'ACSTA contiennent un

engagement de la part des nouveaux fournisseurs à reconnaître l'ancienneté, la rémunération, les vacances payées, les congés de maladie, les pensions et les autres avantages sociaux dont le personnel de contrôle bénéficiait avec leur employeur précédent. De telles dispositions peuvent aider à résoudre les problèmes de perte d'effectif au moment d'un changement de contrat et à réduire le taux de roulement global. Nous savons que l'ACSTA suit déjà cette procédure. Par l'entremise de ses DDP, l'ACSTA devrait continuer à faire en sorte que de tels avantages soient maintenus pour ses agents de contrôle lorsqu'un nouveau fournisseur devient leur employeur.

Les syndicats et l'ACSTA sont inquiets quant à l'incertitude de la couverture du personnel de contrôle par une assurance responsabilité civile — par exemple dans le cas où un agent de contrôle est impliqué dans un incident au cours duquel des dommages sont demandés ou est appelé à témoigner pour une telle demande. Certains fournisseurs ont une police d'assurance pour leurs employés tandis que d'autres n'en ont pas. Exiger de la part de tous ses fournisseurs de services qu'ils couvrent leurs employés d'une assurance de responsabilité civile devrait constituer une pratique contractuelle normale de l'ACSTA. La couverture en matière de responsabilité civile dont dispose l'ACSTA devrait permettre à ses fournisseurs et à leurs employés d'être adéquatement couverts.

Plusieurs exploitants d'aéroports font valoir l'argument à l'effet que les services de contrôle sont des services indispensables et que, pour cette raison, les employés de contrôle ne devraient pas avoir le droit de grève. Le Comité rappelle que la *Loi sur l'ACSTA* contient une disposition²⁴ qui a pour effet de déclarer les services de contrôle de sûreté dans un aéroport comme étant des services essentiels (conformément aux dispositions similaires du *Code canadien du travail*²⁵) et nous suggérons qu'elle soit maintenue. Cette disposition ne supprime pas le droit de grève et ne précise pas combien d'employés il faudrait, au minimum, pour assurer le service. Les parties intéressées auraient alors à négocier la façon dont les services essentiels seraient assurés en cas de différend.

5.3.5 Règlement de différends

Au cours de nos consultations, le Comité a entendu de la part de plusieurs syndicats et d'autres intervenants que des mécanismes officiels d'appel sont nécessaires, particulièrement dans les situations où un travailleur employé dans un aéroport ne peut plus travailler en raison de la suspension de son laissez-passer pour les zones réglementées. Nous avons examiné les procédures de règlement de différends en cours et nous formulons les commentaires suivants.

²⁴ *Loi sur l'ACSTA*, art. 27.

²⁵ *Code canadien du travail*, art. 87.4.

Tous les employés de l'aéroport, y compris les agents de contrôle de l'ACSTA, doivent posséder une habilitation de sécurité en matière de transport (HST), émise par Transports Canada, dont la Commission d'enquête sur les HST traite les informations incomplètes ou manquantes. Le candidat peut fournir de nouvelles informations ou demander un réexamen de la recommandation de la Commission d'enquête. Les appels peuvent être déposés auprès de la Cour fédérale du Canada en cas d'erreurs de droit ou auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité si l'HST est refusée ou annulée sur la base d'informations recueillies par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

Tous les employés de l'aéroport, y compris les agents de contrôle de l'ACSTA, doivent également posséder un laissez-passer pour les zones réglementées (LPZR) fourni par un exploitant d'aéroport (administration de l'aéroport), lorsque l'HST est accordée. L'exploitant de l'aéroport a le pouvoir de refuser d'attribuer un LPZR ainsi que de le suspendre ou de l'annuler temporairement. L'on a affirmé au Comité que les LPZR sont parfois annulés pour des raisons apparemment mineures et qu'il y a de la frustration parce que les employés à l'aéroport n'ont pas nécessairement de recours pour faire appel. Tout le processus de révision des actions d'un exploitant d'aéroport serait réalisé par l'exploitant même, à l'aide d'un mécanisme de son choix²⁶. Nous avons appris que les représentants des exploitants d'aéroports ont élaboré des lignes directrices sur les sanctions et les appels relatifs aux LPZR. Celles-ci ont été adoptées par d'autres intervenants et nous sommes favorables à cette initiative. Le Comité exhorte tous les exploitants d'aéroports à mettre en place des procédures de révision, en consultation avec les parties intéressées. Les inspecteurs de Transports Canada peuvent également engager des actions contre une utilisation abusive d'un LPZR, pouvant entraîner des amendes ou des suspensions, dans le cadre de leur mise à exécution du cadre réglementaire en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*. Une révision des actions de Transports Canada est envoyée au Tribunal d'appel des transports du Canada (TATC) et les appels peuvent être entendus par le Comité d'appel du TATC.

Puisque les deux documents — l'HST et le LPZR — sont nécessaires à toute personne travaillant à l'aéroport, des mécanismes de règlement de différends clairs et rapides ainsi que de bons échanges au sujet de leur fonctionnement seront bénéfiques à tous les travailleurs. Le Comité a appris que les agents de contrôle sont particulièrement préoccupés par le fait que les règlements en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* exigent qu'ils ne commencent pas leur formation pour leur certification et qu'ils ne travaillent pas dans une zone réglementée tant que leur HST et leur LPZR n'aient été délivrés. Cela peut

²⁶ Certaines administrations d'aéroports ont établi une procédure de recours en plusieurs étapes — une révision de la décision initiale par le gestionnaire de la sûreté, un appel possible auprès des cadres supérieurs et, si nécessaire, à un tribunal d'appel interne.

prendre plusieurs semaines durant lesquelles ils ne peuvent travailler qu'à titre d'agents d'accueil, en-dehors des zones réglementées. D'autres membres du personnel de l'aéroport — y compris ceux ayant droit à un accès direct aux aéronefs — peuvent être autorisés à travailler avec un laissez-passer temporaire, et sous escorte, avant que leur HST n'ait été confirmée.

Les agents de contrôle ont aussi besoin d'une certification de l'ACSTA, avec des annotations séparées pour chacune des cinq fonctions, en fonction de leur compétence à la suite de la formation²⁷. L'ACSTA est responsable de la formation, de l'annotation et de la certification et impose une période d'attente de 12 mois suivant deux échecs successifs avant de se présenter à nouveau. L'ACSTA a adopté une procédure non officielle de règlement des différends au sujet de la certification. La procédure peut être menée soit par un arbitre de griefs qui est un employé de l'ACSTA ayant des qualifications spécifiques, y compris une connaissance vaste et pertinente, soit par un responsable régional de l'ACSTA ou par un comité de trois membres pour les cas les plus sérieux. Les problèmes en rapport avec la procédure de certification peuvent être soumis à d'autres tribunaux en fonction de la cause — par exemple à la Commission canadienne des droits de la personne ou à la Cour fédérale du Canada.

En dernier lieu avant qu'il puisse commencer à travailler, un agent de contrôle nouvellement certifié a besoin d'obtenir la désignation d'agent de contrôle délivrée par le ministre des Transport, sur avis de l'ACSTA certifiant que l'employé possède les compétences exigées. La désignation est un document officiel de l'aviation. Ainsi, toute révision suite à sa suspension, son annulation ou un refus de renouvellement de la part de Transports Canada peut être portée devant le TATC²⁸. Les appels peuvent être entendus par un Comité d'appel du TATC.

Lorsque l'employé a commencé à travailler, des appréciations périodiques de son rendement peuvent être réalisées par le fournisseur de service sous contrat, mais pas par l'ACSTA. Les différends ou les litiges sont gérés suivant les règles de procédure des griefs de la convention collective pertinente. La Cour fédérale du Canada peut entendre les cas où l'application régulière de la loi n'est pas respectée.

La carte d'identité pour les zones réglementées (CZIR) est en cours d'essai dans le cadre d'un projet pilote dans plusieurs aéroports, comme le décrit plus longuement le chapitre 3. Elle est à l'étude au moment de la rédaction de ce rapport et des projets de modification au *Règlement canadien sur la*

²⁷ « À l'heure actuelle, la certification est valide pour deux ans; toutefois, en vertu du programme remanié [de l'ACSTA], la certification des agents de contrôle sera renouvelée tous les ans. » Mémoire présenté au Comité consultatif sur la révision de la *Loi sur l'ACSTA, Document d'information : Programme de formation de l'ACSTA* (mai 2006), page 10. Il faut retenir qu'un agent de contrôle peut continuer à exercer des fonctions de contrôle préembarquement si sa certification pour l'un des systèmes avancés de détection par radioscopie est révoquée.

²⁸ *Loi sur l'aéronautique*, art. 6.71, 6.9, 7, 7.1, 7.7, 8.3.

sûreté aérienne et des mesures sont en cours. Les procédures de révision et de règlement de différends ainsi que d'appel n'ont pas encore été mises au point. Les relations entre le LPZR et la CZIR et les responsabilités respectives de Transports Canada et des exploitants d'aéroports doivent également être clarifiées.

Le Comité conclut que les agents de contrôle fournissant des services à l'ACSTA (ainsi que les autres employés de l'aéroport) doivent posséder des mécanismes de recours et d'appel clairs et rapides pour toute situation ou action pouvant avoir des conséquences sur l'autorisation à travailler et à quel titre. Nous suggérons qu'un mécanisme d'appel et de règlement de différends soit mis en place pour le système de carte d'identité pour les zones réglementées.

5.4 GESTION DES INCIDENTS

Le Comité a reçu beaucoup de commentaires au sujet de la confusion qui règne lorsque survient un manquement à la sûreté relié au contrôle et qu'une partie ou la totalité de l'aérogare doit être évacuée. Dans de telles situations, nous estimons qu'il est essentiel de maintenir des communications claires et fréquentes avec le public. Il est de la plus haute importance, à la fois pour la sûreté des voyageurs et pour celle des travailleurs de l'aéroport ainsi que pour l'efficacité de l'opération, que le public sache en temps opportun comment réagir, que faire et quelle organisme se charge de la situation.

Lors d'un incident dans un aéroport de catégorie 1, un agent de contrôle a identifié l'image d'un article interdit à l'écran du matériel de radioscopie du contrôle préembarquement et a demandé à un autre agent de réaliser un contrôle physique de l'objet. Cependant, le passager transportant l'objet avait déjà quitté le point de contrôle avec l'objet et était introuvable. Après consultation, l'exploitant de l'aéroport, Transports Canada et l'ACSTA ont décidé d'évacuer la zone stérile, dans laquelle attendaient les passagers qui avaient déjà été contrôlés, et de soumettre de nouveau tous les passagers à un contrôle. Un grand nombre de vols ont été retardés et certains passagers ont manqué leur correspondance. Les passagers se sont plaints du fait que très peu d'information pratique ne leur a été communiquée. L'objet suspect était un couteau de cuisine qui s'est révélé inoffensif, mais une fois l'urgence déclarée, aucun des intervenants n'a pu faire exercer un pouvoir discrétionnaire.

Le Comité s'est rendu compte que, dans certains aéroports, il n'est pas nécessairement évident qui est en charge au cours de certaines procédures d'urgence en matière de sûreté et comment les responsabilités découlent des procédures et des plans d'urgence de l'aéroport. Bien que les plans et les procédures d'urgence précisent les mesures à prendre dans une situation

donnée, il peut parfois dans la pratique y avoir une certaine réticence à en prendre la responsabilité. Les manquements en matière de sûreté dans les aéroports peuvent engendrer des perturbations opérationnelles importantes dans les aéroports et des problèmes de rendement. Le temps consacré à faire enquête sur un incident et à décider des mesures à prendre retarde les départs des avions et est une source d'inconvénients pour les voyageurs. Cela occasionne d'importants problèmes de rendement. D'après les observations et les rapports recueillis par le Comité, il semble qu'un grand nombre d'incidents de sûreté impliquant le contrôle de l'ACSTA sont occasionnés par des passagers qui prennent prématurément leur bagage à cabine contenant des objets identifiés pour un examen approfondi et qui quittent la zone de CPE sans avoir été identifiés. Puisque les exigences réglementaires de Transports Canada sont à l'heure actuelle tellement prescriptives, particulièrement en ce qui a trait aux objets interdits entrant dans la zone réglementée, les agents de contrôle et leurs superviseurs peuvent avoir l'impression qu'ils ont très peu de pouvoir discrétionnaire quant à la marche à suivre. Cela peut être un facteur contribuant à l'indécision et au degré ou à l'absence de latitude, qui surviennent dans certaines circonstances.

Même si ces responsabilités sont en partie décrites dans les plans et les procédures d'urgence de l'aéroport, elles ne sont pas toujours claires pour tous les utilisateurs du système de l'aviation. La *Loi sur l'aéronautique* impose à l'ACSTA, aux exploitants d'aéroports et aux transporteurs aériens des exigences variées pour répondre aux menaces aux aéroports et aux installations ainsi que pour rapporter les incidents.

De plus, le cadre réglementaire en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* confie aux exploitants des huit aéroports actifs de catégorie 1 l'obligation de prendre des mesures précises au sujet du matériel portatif de détection de traces de résidus d'explosifs et de trouver ou de maintenir des arrangements avec la police locale afin que des chiens renifleurs et leurs dresseurs soient envoyés à l'aéroport afin d'enquêter sur les menaces. Le Comité a observé de grandes disparités quant aux connaissances communes des forces de police locale et des aéroports. Le Comité n'est pas convaincu que tous les aéroports aient trouvé une solution optimale à cet égard et encourage les exploitants d'aéroports et la police à travailler en étroite collaboration afin de mettre en place de meilleures ententes.

Le Comité a appris que l'ACSTA ainsi que les associations représentant les exploitants d'aéroports (le Conseil des aéroports du Canada) et les transporteurs aériens (l'Association du transport aérien du Canada), ont mis sur pied en collaboration avec Transports Canada un groupe de travail afin de formuler des directives pour coordonner leurs actions lors d'un possible manquement à la sûreté. Nous saluons cette initiative, mais nous craignons que cette question ne soit pas encore complètement réglée.

Transports Canada, l'ACSTA, les exploitants d'aéroports, les transporteurs aériens et les services de police doivent, en priorité, formuler des lignes directrices très claires sur le traitement à tous les points de contrôle des incidents de manquement à la sûreté. Celles-ci doivent inclure des communications claires et en temps opportun avec le public.

5.5 HABILITATIONS DE SÉCURITÉ

Une des préoccupations les plus souvent exprimées devant le Comité porte sur le délai trop long avant que les nouveaux employés reçoivent leur habilitation de sécurité en matière de transport (HST)²⁹, nécessaire à l'obtention de leur laissez-passer pour les zones réglementées. Plusieurs exemples d'employés qui ont attendu plusieurs mois avant de recevoir leur habilitation nous ont été cités. Cela nuit considérablement aux opérations de l'ACSTA, ainsi qu'à celles des autres employés de l'aéroport.

On nous a expliqué que le processus débute en faisant remplir un formulaire au candidat, portant sur ses renseignements personnels. Vérifié par le bureau de sûreté de l'employeur, le formulaire est ensuite présenté au bureau de sûreté de l'aéroport. Ce dernier vérifie le formulaire et traite l'information biométrique, puis fait suivre la candidature et les données biométriques du candidat à Transports Canada, qui l'envoie ensuite à la GRC pour une vérification de son casier judiciaire et au SCRS pour une évaluation de sécurité. Avec cette information, Transports Canada peut prendre sa décision quant à l'attribution de l'HST et en informer l'exploitant de l'aéroport. Si l'HST est confirmée, l'aéroport prend sa propre décision quant aux zones de l'aéroport auxquelles l'employé aura accès et lui délivre le LPZR.

Lors de nos consultations auprès du SCRS, nous avons été averti du fait que, même si environ 15 p. 100 de la totalité des requêtes d'évaluation sont renvoyées dans les 24 heures, le temps moyen de traitement par le SCRS était de 33 jours ouvrables en 2005-06. On ne sait pas quel est le temps de traitement de la GRC, de Transports Canada et des bureaux privés de sûreté de chaque aéroport. À chaque étape de traitement de la candidature, des retards peuvent être occasionnés. Nous avons été avertis par tous les intervenants de ce processus qu'une demande d'habilitation incorrecte — qu'elle soit mal remplie ou qu'elle comporte des erreurs — entraîne des retards de traitement. Cela semble être un problème systémique qui persiste depuis plusieurs années. Le Comité encourage chaque candidat, leurs employeurs ainsi que les exploitants d'aéroport à faire preuve de plus de

²⁹ Il s'agit d'une vérification des antécédents des employés. Si cette habilitation est obtenue, elle n'autorise pas son détenteur à recevoir de l'information de nature délicate.

vigilance lorsqu'ils examinent et vérifient les renseignements qu'ils fournissent sur les formulaires de demande.

Le temps d'attente pour obtenir les HST est à l'origine de retards correspondants dans les délais d'approbation des LPZR, et cela pose de sérieux problèmes opérationnels à l'ACSTA et à ses fournisseurs de services de contrôle. Les agents de contrôle potentiels ne peuvent pas recevoir de formation avant d'obtenir leur LPZR; dans bien des cas, l'employé potentiel n'attendra pas et postulera un autre emploi, en particulier dans les régions où le marché du travail est très actif, comme en Alberta. L'ACSTA a accordé une exemption temporaire afin de permettre aux nouveaux employés d'être embauchés à une fonction temporaire de niveau O et de commencer leur travail à titre d'agents d'accueil en début de file de contrôle. Bien que la fonction d'agent d'accueil ne soit pas des plus délicates par rapport à la sûreté, il s'agit d'une fonction importante du service à la clientèle et nécessite de bonnes compétences dans le domaine. Le Comité suggère que les agents de contrôle nouvellement recrutés en attente de leur habilitation de sécurité reçoivent une formation pour le service à la clientèle avant de débiter l'exercice de cette fonction.

Le délai de révision des habilitations de sécurité semble occasionné par le volume important de demandes et du manque de ressources appropriées pour en assurer la gestion. Nous sommes conscients qu'il y a eu un problème pendant un certain temps et que les demandes d'habilitation de sécurité continuent d'être de plus en plus nombreuses. Cependant, étant donné les répercussions considérables des retards de délivrance d'habilitations de sécurité aux nouveaux employés, il est important que le gouvernement du Canada trouve une solution à ce problème persistant.

Recommandation 5.6

Nous recommandons à Transports Canada d'entreprendre un examen approfondi du processus d'habilitation de sécurité afin de déterminer les causes de retards et de prendre des mesures pour remédier à ces lacunes afin d'accélérer le processus d'attribution de l'habilitation de sécurité en matière de transport pour les personnes qui ont besoin de laissez-passer pour les zones réglementées de l'aéroport.

GOUVERNANCE ET RESPONSABILISATION

La gouvernance est la capacité d'un organisme de prendre des décisions pour réaliser ses objectifs. L'ACSTA, comme tout organisme, doit avoir la capacité requise pour prendre les décisions stratégiques, tactiques et opérationnelles lui permettant de remplir son mandat. Des consultations auprès des intervenants, des systèmes d'information, des analyses et une intégration appropriés sont requis en vue de prendre des décisions. La capacité d'un organisme à prendre de sages décisions repose sur ses ressources financières et humaines, l'autorité responsable de la prise de décisions, ses relations avec ses partenaires clés et sa capacité d'adaptation.

Ce chapitre porte sur l'organisation actuelle de l'ACSTA et sa structure formelle à titre de société d'État, d'autres modèles organisationnels possibles, ses relations avec ses principaux partenaires ainsi que les arrangements financiers et administratifs s'appliquant à l'Administration. Lors de nos recherches, entrevues et consultations et dans les mémoires, d'importants enjeux relatifs à la gouvernance ont été soulevés. Mentionnons entre autres : la pertinence du statut de société d'État accordé à l'ACSTA, la clarté du mandat de l'ACSTA et le consensus à ce sujet de même que l'envergure de l'autorité de gestion et de la responsabilisation de l'ACSTA. Chacun de ces enjeux sera abordé dans ce chapitre.

6.1 L'ACSTA À TITRE DE SOCIÉTÉ D'ÉTAT

La *Loi d'exécution du budget 2002* a créé l'ACSTA à titre de société d'État en l'inscrivant à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP)¹. Le gouvernement canadien ne fournit aucune définition juridique de société d'État, sinon, aux fins de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, à l'article 2 : « société d'État » s'entend au sens du paragraphe 83(1), qui précise : « société mandataire » désigne une société d'État ayant la qualité de mandataire de Sa Majesté par déclaration expresse en vertu d'une autre loi fédérale ». Une société d'État appartient à cent pour cent à Sa Majesté (LGFP, art. 83(1)), mais contrairement à un ministère du gouvernement, il s'agit d'une personne morale distincte du ministre (LGFP, art. 98).

Une société d'État est dirigée par un conseil d'administration, qui détient le pouvoir de décision finale au sein de l'organisme (LGFP, art. 109). Elle est responsable devant le Parlement par l'intermédiaire du ministre (LGFP, art. 88), ce qui signifie que le ministre ne prend pas part aux décisions prises par son conseil d'administration, bien qu'il puisse lui donner des instructions. (LGFP, art. 89(1)). L'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* contient la liste des 34 sociétés d'État, dont l'ACSTA.

À l'issue d'un examen, le Secrétariat du Conseil du Trésor a formulé des commentaires sur le rôle des sociétés d'État, et nous soulignons que l'ACSTA semble offrir un exemple typique du genre :

Les sociétés d'État fonctionnent dans un environnement complexe et doivent souvent composer avec des priorités commerciales et d'autres au service de l'intérêt public².

6.1.1 Conseil d'administration de l'ACSTA

Le Conseil d'administration de l'ACSTA est composé de 11 membres, y compris le président, nommés par le gouverneur en conseil (*Loi sur l'ACSTA*, art. 10 (1)). Y siègent des personnes dont la nomination est proposée par les transporteurs aériens et les exploitants d'aérodromes (art. 10(2)). Il s'agit d'un aspect important qui a « eu d'excellentes retombées sur les rapports avec ces deux collectivités³ ». Les aéroports et les transporteurs aériens soumettent chacun deux candidatures pour combler deux postes au

¹ *Loi d'exécution du budget 2002*, partie 1, n° 3.

² Secrétariat du Conseil du Trésor, *Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens, Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*, 17 février 2005, page 14.

³ Cercle Sussex, *Statut organisationnel de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA)*, 27 juillet 2006, page 7.

sein du Conseil d'administration. Ces candidatures sont soumises par deux grandes associations industrielles : le Conseil des aéroports du Canada (CAC) et l'Association du transport aérien du Canada (ATAC)⁴. Lorsqu'il est satisfait des candidatures soumises, le ministre recommande leur nomination au gouverneur en conseil. Bien que ces groupes d'intervenants participent au processus de nomination, les membres du Conseil d'administration sont néanmoins tenus de le servir à titre de fiduciaires du gouvernement et assumer la responsabilité des décisions prises. Bien que le gouverneur en conseil puisse nommer un représentant syndical pour combler un des autres postes du Conseil d'administration, le Comité est d'avis que les syndicats devraient avoir un membre désigné pour y siéger.

Les administrateurs sont nommés à titre amovible⁵ pour un mandat d'au plus cinq ans et leur mandat ne peut être renouvelé qu'une fois pour cinq ans (art. 13). Seuls les résidents permanents ou les citoyens canadiens peuvent siéger au Conseil d'administration. Ne peut être membre du Conseil d'administration tout fonctionnaire à plein temps, député de parlement fédéral ou provincial, maire ou conseiller municipal (art. 12). Le Conseil d'administration de l'ACSTA a créé un Comité de gestion et des candidatures, qui a mené à bien le processus de recrutement du nouveau président et de membres pour occuper les nouveaux postes vacants et a travaillé avec une entreprise de recherche de cadres pour attirer, interviewer et choisir des candidats appropriés à recommander au Conseil d'administration puis au ministre des Transports⁶.

Le conseil est chargé de la gestion des activités de l'Administration (art. 23). Il peut adopter des règlements administratifs sur la gestion des activités de l'Administration et l'exercice des attributions que la présente loi confère au conseil, notamment en ce qui concerne son code de déontologie, ses comités et ses politiques contractuelles (art. 24).

Le Conseil d'administration de l'ACSTA a mis sur pied plusieurs comités, dont le Comité de vérification, le Comité des ressources humaines, le Comité de gestion et des candidatures et le Comité de stratégie. Le **Comité de vérification** veille à la mise en place de pratiques éthiques et de contrôles financiers, y compris la surveillance des registres, des systèmes et des méthodes de gestion de l'Administration. Le **Comité des ressources humaines** examine les politiques de l'ACSTA portant sur les ressources humaines, notamment ses régimes de rémunération et d'avantages sociaux ainsi que ses plans de rendement et d'évaluation. Le **Comité de gestion et**

⁴ On nous a fait l'observation que les petits aéroports n'étaient pas suffisamment représentés dans le cadre de ce processus.

⁵ L'autorité responsable des nominations peut mettre fin à la nomination sans donner de raison.

⁶ ACSTA, *Parcours de l'ACSTA : Mémoire présenté au Comité consultatif sur l'examen de la Loi sur l'ACSTA*, Document d'information C-II, « Pertinent et efficace : le Conseil d'administration de l'ACSTA » (mai 2006), pages 7-8.

des candidatures a été créé en avril 2004 dans le but de mettre en œuvre des systèmes afin d'assurer le bon rendement du conseil, à savoir : établir, maintenir et évaluer les processus et les pratiques pour la gestion du rendement du président et chef de la direction; assurer la bonne administration et le respect du Code de conduite pour les membres du Conseil; formuler des recommandations au Conseil sur les rôles du Conseil et de la direction; revoir les politiques et les procédures de l'Administration concernant l'éthique et les valeurs; et assurer le respect de la politique gouvernementale quant aux candidatures et aux nominations. Mis sur pied en décembre 2005, le **Comité de stratégie** a été chargé de surveiller la participation de l'ACSTA à l'examen après cinq ans, de prodiguer des conseils au Conseil sur les orientations futures de l'ACSTA et de se tenir au courant des menaces nouvelles et émergentes, ainsi que des tendances, des technologies et des techniques relatives à la sûreté de l'aviation qui pourraient avoir un impact sur le fonctionnement de l'Administration.

Quelques sièges sont demeurés vacants depuis un certain temps, ce qui pourrait compromettre l'efficacité du Conseil. Les services demandés aux membres du Conseil d'administration de l'ACSTA peuvent être fort exigeants. On nous a dit qu'ils se sont réunis à 54 reprises au cours des 18 derniers mois. Notre examen nous a conduit à conclure que les membres du Conseil prennent réellement leur rôle au sérieux — la plupart d'entre eux étant présents à toutes les réunions du Conseil et des comités — et que le Conseil exerce une surveillance appropriée et efficace de cette société d'État.

6.1.2 Rémunération des membres du Conseil

Les membres du Conseil assument leur charge à temps partiel (art. 14(1)) et la rémunération qui leur est versée par l'Administration est fixée par le gouverneur en conseil pour chaque jour où ils assistent à une réunion du Conseil ou de l'un de ses comités, ou chaque jour où ils exercent d'autres fonctions qui leur sont confiées (art. 14(2)). Ils sont indemnisés des frais raisonnables de déplacement et de séjour entraînés par l'exercice de leurs fonctions (art. 15).

La dernière mise à jour des Lignes directrices concernant la rémunération des titulaires à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil dans les sociétés d'État remonte à octobre 2000⁷, et le président et les administrateurs de l'ACSTA sont indemnisés conformément aux modalités qui y sont prévues⁸. Les Lignes directrices précisent le barème des taux journaliers et des honoraires annuels. Les barèmes pour les présidents et les vice-présidents

⁷ Bureau du Conseil privé, *Lignes directrices concernant la rémunération des titulaires à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil dans les sociétés d'État*, 1^{er} octobre 2000.

⁸ Décret PC2002-870, du 23 mai 2002 pour le président, et 2002-871 pour les administrateurs.

des conseils d'administration sont d'une valeur monétaire plus élevée (l'ACTSA n'a pas à l'heure actuelle de vice-président). L'ACSTA est considérée une société d'État du « Groupe 6 », soit dans la même catégorie que la Société d'assurance-dépôts du Canada, la Société de développement du Cap-Breton, la Société du crédit agricole et le Centre de recherches pour le développement international. Elle fait partie d'une catégorie supérieure à celle de l'administration de pilotage Marine Atlantique S.C.C. et de la Commission de la capitale nationale, mais inférieure à celle de VIA Rail, de la Société Radio-Canada et de la Société canadienne des postes. Les taux pour les membres du Conseil d'administration de l'ACSTA sont les suivants :

| Taux journaliers | Honoraires annuels | |
|--------------------------------------|---------------------------|-------------------|
| Administrateurs et présidents | Administrateurs | Présidents |
| 420 \$ | 5 400 \$ | 10 800 \$ |

Le Comité d'examen est d'avis que le taux de rémunération des membres du Conseil d'administration de l'ACSTA est trop bas, compte tenu des titres de compétence de ses membres, de leur rôle de fiduciaire au sein de cette industrie et de leur responsabilité. Le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction du gouvernement (dont les membres proviennent des secteurs privé et public) fournit des conseils et formule des recommandations au Conseil du Trésor sur la rémunération des cadres supérieurs, des sous-ministres, des premiers dirigeants des sociétés d'État et des personnes nommées par le gouverneur en conseil (mais non pas couramment pour les administrateurs et les présidents de sociétés d'État). Il examine périodiquement la rémunération versée aux cadres pour aider le gouvernement dans ses efforts pour attirer et fidéliser des cadres supérieurs possédant les compétences requises. Dans son *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*, le précédent gouvernement a annoncé 31 mesures visant à améliorer la responsabilisation et la transparence. On peut y lire que le « rôle des conseils d'administration dans la définition de l'orientation stratégique des sociétés d'État et leur responsabilité devant le ministre à l'égard du rendement et des activités des organisations publiques sont de plus en plus importants. Il faut donc se demander s'il y a lieu de réviser la rémunération actuelle versée aux administrateurs⁹. » La mesure n° 30 enjoignait le Comité consultatif de le faire.

6.1.3 Le premier dirigeant de l'ACSTA

Le premier dirigeant de l'ACSTA est nommé au Conseil pour un mandat maximal de cinq ans. Son mandat peut être successivement renouvelé à une ou plusieurs reprises, pour une durée d'au plus cinq ans (art. 17). Il est

⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor (février 2005), *op. cit.*, page 44.

responsable de la gestion des affaires courantes de l'Administration (art. 18) et ne peut pas être nommé à titre d'administrateur (art. 20).

La *Loi sur l'ACSTA* précise que son premier dirigeant est nommé par le Conseil d'administration, plutôt que par le gouverneur en conseil.

Grâce à cette innovation (que l'on percevait en 2002 comme étant à la fois perspicace et réceptive aux recommandations de la vérificatrice générale au sujet des pratiques optimales de la gouvernance des entreprises), le Conseil d'administration de la société est plus distant du gouvernement que ce n'est généralement le cas d'une société d'État, même si la société proprement dite est plus limitée par les contrôles de l'État. Cela signifie également que le Conseil est censé jouer un rôle plus important que la normale en tant que représentant du principal actionnaire (c.-à-d. le gouvernement) dans la surveillance et l'établissement des orientations des activités de la société¹⁰.

Le Comité consultatif est satisfait de ce processus et indique que le Conseil assure une surveillance appropriée par l'intermédiaire de son Comité de gestion et des candidatures.

6.1.4 Relations avec le ministre et responsabilisation

Comme d'autres sociétés d'État, l'ACSTA rend des comptes au Parlement par un ministre (le ministre des Transports) sur la conduite de ses affaires. La question de « rendre des comptes par l'intermédiaire de » et de « rendre des comptes à » n'est pas banale. Lorsqu'il faut *rendre des comptes* à, il y a une autorité immédiate qui peut prendre des décisions sur l'exécution du mandat, renverser des décisions et imposer des modes d'exécution auxquelles les responsables doivent se conformer. Lorsqu'il faut *rendre des comptes par l'intermédiaire de*, le ministre doit répondre de l'organisation plutôt que d'en être responsable; il sert de conduit, de moyen de rendre des comptes au Parlement, et est doté de peu d'autorité formelle pour influencer sur les actions de la société d'État.

Néanmoins, en pratique, le gouvernement dispose de plusieurs leviers efficaces pour influencer ou diriger le comportement d'une société d'État. Le processus annuel des plans d'entreprise et des budgets, qui doit d'abord être approuvé par le ministre avant de pouvoir être soumis au Conseil du Trésor, est un outil puissant de contrôle efficace. Après l'approbation, la société d'État prépare un résumé des plans d'entreprise et des budgets, qui doit également être approuvé par le ministre avant d'être déposé au Parlement et renvoyé au comité permanent compétent¹¹.

En outre, sur la recommandation du ministre, le gouverneur en conseil peut

¹⁰ Cercle Sussex, op. cit., page 7.

¹¹ Ibid., page 33.

émettre une instruction au Conseil d'administration, qui doit être déposée au Parlement à l'intérieur de 15 jours de séance. Par contre, ce pouvoir est rarement exercé et n'a pas été utilisé par le ministre des Transports pour fournir des orientations à l'ACSTA¹².

Enfin, le ministre peut influencer sur les priorités d'une société d'État en l'orientant sous forme de lettre des attentes ministérielles. Le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor dans le cadre de son *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada* recommandait que :

Afin d'améliorer la communication des objectifs et des priorités stratégiques du gouvernement aux sociétés d'État, le ministre de tutelle transmettra un énoncé des priorités et des responsabilités aux sociétés faisant partie de son portefeuille. L'énoncé fera préalablement l'objet de discussions avec la direction de la société et son conseil d'administration, mais il reflètera au bout du compte les attentes stratégiques du gouvernement envers la société. L'énoncé fera l'objet d'un examen annuel et il servira de document de référence pour l'examen périodique du rendement de la société.

Cette forme de direction vise à « confirmer le mandat et les secteurs d'activité de la société; [à] informer la société des priorités gouvernementales; [à] faire en sorte que le gouvernement et la société perçoivent de la même façon les priorités, objectifs stratégiques et résultats prévus fixés par le gouvernement pour une période donnée; [et à] servir de document de référence pour l'élaboration des plans d'activités/plans stratégiques, des rapports annuels et des prévisions financières de la société¹³. »

Le Comité consultatif a appris que le ministre des Transports a envoyé une lettre au président du Conseil d'administration de l'ACSTA en août 2006. Cette lettre faisait état de certaines attentes au sujet des priorités et proposait des orientations générales sur lesquelles il fallait mettre l'accent. Nous croyons qu'il s'agit de la première lettre du genre adressée par le ministre des Transports à une société d'État de son portefeuille et nous appuyons cette pratique. Pour renforcer davantage cette pratique, nous encourageons Transports Canada à consulter la direction ou le Conseil d'administration de la société d'État à l'avance, tel que recommandé dans l'*Examen* du Secrétariat du Conseil du Trésor.

6.1.5 Planification d'entreprise

Le processus d'approbation des plans d'entreprise a pour but d'offrir au ministre l'occasion de fournir une orientation stratégique à l'ACSTA. Le plan d'entreprise :

¹² Ibid., page 32.

¹³ Treasury Board Secretariat (February 2005), *op. cit.*, page 20.

constitue la pierre angulaire du régime de responsabilisation adopté par le Parlement à l'égard des sociétés d'État. Ce régime accorde plus de latitude aux sociétés d'État qu'aux ministères sur le plan de la gestion pour leur permettre d'appliquer avec efficacité et efficience des objectifs de nature commerciale ou relevant de l'intérêt public, en réduisant le plus possible l'intervention de l'État¹⁴.

Les avant-projets des plans d'entreprise et des budgets de l'ACSTA sont examinés par les responsables de Transports Canada, afin de préparer les recommandations formulées par le ministre au Conseil du Trésor. Dans le cas de l'ACSTA, ce processus a généralement tendance à traîner en longueur et le Conseil du Trésor a donc approuvé à maintes reprises le budget de l'ACSTA plusieurs mois après le début de l'exercice financier visé. Par conséquent, l'ACSTA se voit obligée de reporter des fonds ou d'assumer des crédits périmés et qui ne peuvent pas être utilisés aux cours des mois de l'exercice qui restent.

Le processus de planification d'entreprise a été à l'origine de frictions considérables entre l'ACSTA et Transports Canada. Au cours des années précédentes, l'ACSTA se servait du processus de planification d'entreprise pour obtenir de nouvelles autorisations, notamment pour le recouvrement des coûts ou l'approbation de projets pilotes, portant entre autres sur l'utilisation d'unités canines pour la détection d'explosifs. Ces demandes étaient généralement incluses avant d'avoir suffisamment consulté le Ministère au préalable, ce qui a grandement ralenti le processus d'examen et d'approbation et les demandes ont été en fin de compte refusées. Ainsi, l'ACSTA continue de fonctionner sans bénéficier de la latitude financière accordée à la plupart des autres sociétés d'État, ministères et organismes gouvernementaux.

L'ACSTA ne semble pas avoir réussi à établir des relations de travail avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) lui permettant de fonctionner de façon optimale et nous incitons l'ACSTA à voir à ces relations. On nous a avisés qu'il y avait peu de continuité des rapports avec les examinateurs du SCT; l'ACSTA a travaillé avec six différents analystes du SCT au cours de ses quatre premières années d'activités. L'ACSTA a formulé des commentaires à l'effet que les examens du SCT étaient souvent « axés sur d'infimes détails ». Pour l'ACSTA (et Transports Canada), cela semble très frustrant.

Des questions ont également été soulevées au sujet de l'unité de Transports Canada la mieux placée pour mener cet examen. Trois différents secteurs de Transports Canada ont assumé cette responsabilité; au printemps de 2006, il s'agissait de la Direction de la Sûreté et des Préparatifs d'urgence (TC-SPU), à qui est confiée la responsabilité de la réglementation pour l'ACSTA. Si

¹⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Lignes directrices pour la préparation des plans d'entreprise*, (juin 1994), page 1.

l'ACSTA demeure une société d'État, il pourrait être préférable de transférer la responsabilité de l'examen des plans d'entreprise annuels à une unité ayant des perspectives plus vastes en matière de politiques, comme le Secrétariat des sociétés d'État ou le Groupe des politiques de Transports Canada.

Il existe un besoin pressant d'établir de meilleures relations de travail entre l'ACSTA et Transports Canada pour la préparation du plan d'entreprise de l'Administration. Nous incitons Transports Canada à aider l'ACSTA à exposer au Conseil du Trésor le bien-fondé de lui confier des autorisations financières, notamment pour le recouvrement des coûts de services autres que les services de base. Nous appuyons l'initiative de l'ACSTA à proposer de mettre à l'essai de nouvelles méthodes de contrôle dans le cadre de projets pilotes; l'ACSTA devrait être autorisée à aller de l'avant avec ces projets, selon le budget établi, et à rendre des comptes sur les résultats obtenus.

6.1.6 Relations

Pour atteindre ses objectifs, l'ACSTA doit maintenir de bonnes relations de travail avec un vaste éventail de partenaires. Au niveau local des aéroports, les principales relations comprennent celles établies avec la direction de l'aéroport, avec les transporteurs aériens, avec le corps policier local (qui intervient lors d'incidents aux points de contrôle), avec son fournisseur de services, le personnel des services de contrôle et leurs syndicats de même qu'avec les inspecteurs de Transports Canada.

En raison des pressions aux heures de pointe, des contraintes imposées par l'aménagement physique de l'aéroport et des exigences réglementaires, les relations entre l'ACSTA, Transports Canada et l'industrie sont parfois fort tendues. Nous avons été témoins des frustrations éprouvées par toutes les parties. L'ACSTA se sent gênée dans son travail. Les inspecteurs de Transports Canada estiment que l'on n'accorde pas suffisamment d'importance à la sûreté. Les intervenants de l'industrie ont fait part du faible degré de sensibilisation aux contraintes propres à leur secteur d'activité.

D'une part, il est évident que les activités de l'ACSTA ont une incidence sur les revenus des aéroports, puisque des aires qui seraient autrement rentables doivent être fournies gratuitement et les commerces de vente au détail risquent de perdre des ventes si les passagers passent trop de temps dans les files d'attente. Les délais peuvent également entraîner des coûts pour les transporteurs aériens. D'autre part, la présence de mesures de sûreté, comme le contrôle des passagers, est essentielle à la vitalité et au développement soutenus du secteur de l'aviation commerciale dans le contexte actuel où les menaces planent. Tout porte à croire que ces mesures seront permanentes, et il est dans le plus grand intérêt de l'industrie d'épauler l'ACSTA dans l'exercice de ses activités en vue de réduire au minimum les répercussions négatives sur l'expérience de voyage des passagers. Nous avons remarqué par exemple que l'espace prévue pour le contrôle

préembarquement dans un aéroport, de même que la configuration de cet espace, ainsi que d'autres mesures prises dans l'aéroport, y compris la façon de placer le personnel chargé d'accueillir et de diriger les passagers au début de la file d'attente avant de passer au contrôle, peut grandement contribuer à accélérer la cadence du traitement des passagers au point de contrôle.

Malgré les contraintes et les pressions, nous avons observé, dans l'ensemble, que les gestionnaires régionaux de l'ACSTA ont tissé de saines relations de travail avec la plupart de leurs partenaires aux aéroports. Par contre, lors de nos visites d'aéroports partout au pays, nous avons senti certaines frictions entre l'ACSTA et ses fournisseurs de services de contrôle d'une part, et les inspecteurs de Transports Canada de l'autre. Nous avons observé que, de part et d'autre, les employés étaient totalement engagés envers leur mission et l'accomplissaient consciencieusement.

Les inspecteurs ont fait part de leur frustration à l'égard de la situation actuelle, à l'effet que lorsqu'ils émettent des lettres de contravention à l'ACSTA relatives à des infractions aux règles détaillées, ils ne reçoivent pas toujours une réponse en temps opportun. Ils discernent parfois peu de signes de changement et, dans certains cas, il y a divergence d'opinions sur l'interprétation et l'application des règles. À l'occasion, ils trouvaient que l'administration centrale ne les appuyait pas. Certains inspecteurs ont exprimé leurs préoccupations sur la manière dont l'ACSTA assure la formation et l'accréditation, concluant que, à la suite d'un rapport d'inspection défavorable, l'accréditation des agents de contrôle est parfois renouvelée sans que ces derniers soient tenus de suivre des activités de recyclage et de passer des épreuves appropriées. Par contre, les intervenants des aéroports et des transporteurs aériens, de même que les gestionnaires de l'ACSTA, ont fait part de leurs préoccupations au sujet de la nature inflexible et trop prescriptive des règles appliquées par les inspecteurs et, à l'occasion, de la vigueur de leur application. Il nous a semblé que certains des inspecteurs de Transports Canada (de même que certains membres du personnel de l'administration centrale) avaient le sentiment de jouer un moindre rôle en raison de la création de l'ACSTA et ne semblaient pas avoir pleinement accepté le rôle assumé par ce nouvel organisme.

À notre avis, le fait que le régime d'exécution de la réglementation soit axé uniquement sur des objectifs de sûreté alors que l'ACSTA est tenue de par la Loi qui la régit de fournir également un service efficace, axé sur la clientèle, est une source de la friction que nous avons observée. De par sa nature détaillée, le rôle de surveillance des activités de contrôle exercé par Transports Canada multiplie les occasions de discordance entre les inspecteurs et les unités opérationnelles de l'ACSTA. Transports Canada est bien placé pour atténuer ces tensions qui surgissent au jour le jour au niveau opérationnel en introduisant un cadre réglementaire moins prescriptif axé sur des objectifs stratégiques et en confiant à l'ACSTA la responsabilité de la politique

opérationnelle, tel que proposé au chapitre 4. Or, la frontière entre la politique stratégique et la politique opérationnelle est inévitablement quelque peu floue, de sorte que les deux organismes devront collaborer de manière constructive et soutenue. Ainsi que nous le précisons plus loin dans ce chapitre, il est crucial que Transports Canada et l'ACSTA délimitent clairement les rôles qui incombent à chacun et s'assurer que le personnel de deux organismes, à tous les niveaux, comprennent à fond et observent cette répartition des responsabilités.

À l'heure actuelle, un petit nombre de gestionnaires de l'ACSTA sont clairsemés partout au pays. Ils ne sont pas suffisamment nombreux pour assurer l'efficacité de la supervision des activités de contrôle et aplanir tous les problèmes opérationnels qui peuvent être soulevés dans l'ensemble des 89 aéroports. De fait, il y a nettement davantage d'inspecteurs de Transports Canada sur le terrain que de gestionnaires de l'ACSTA (bien que nous reconnaissons qu'ils sont également chargés de l'inspection des transporteurs aériens et des aéroports). Les membres du Comité consultatif ont pu observer à un point de contrôle, grâce à un système de télévision en circuit fermé, que le personnel de contrôle semblait beaucoup plus diligent lorsqu'un inspecteur de Transports Canada arrivait sur les lieux. Nous avons été mis au courant que l'ACSTA prend des mesures pour renforcer sa capacité de gestion régionale et nous appuyons cette initiative. Afin d'assumer les responsabilités opérationnelles et l'obligation de rendre des comptes dont il sera question plus tard dans ce chapitre, l'ACSTA devra grandement consolider son régime d'assurance de la qualité de façon à assurer la conformité à ses *Procédures normalisées d'exploitation* en première ligne.

À l'échelle nationale, l'ACSTA travaille en étroite collaboration avec Transports Canada, le Conseil des aéroports du Canada, l'Association du transport aérien du Canada, la GRC et l'Association des chefs de police aéroportuaire canadiens. L'ACSTA semble avoir établi des relations de travail fort efficaces avec les deux principales associations industrielles — le CAC et l'ATAC — et de très bonnes relations avec la GRC et l'Association des chefs de police aéroportuaire canadiens.

Par contre, il semble y avoir un degré élevé de frustration et de manque de confiance entre Transports Canada et l'ACSTA à l'échelle nationale. Il pourrait y avoir deux explications possibles des tensions entre ces deux organismes. Certains perçoivent une tension inhérente entre le statut de l'ACSTA à titre de société d'État sans lien de dépendance (en principe) et son rôle de fournisseur de services de contrôle pour le transport aérien et de services connexes pour le compte du gouvernement du Canada. Ce point de vue soulève une question réelle sur le bien-fondé de maintenir le modèle organisationnel actuel pour assurer les intérêts à long terme du gouvernement et du public. Selon un second point de vue, bien qu'il existe des tensions réelles, celles-ci sont davantage attribuables à la réticence de Transports

Canada à faire en sorte que l'on tire pleinement avantage du modèle actuel. Ainsi, ce sont les *contraintes* imposées au modèle de société d'État — plutôt que le modèle comme tel — qui sont à l'origine des principaux enjeux à aborder¹⁵. Nous y reviendrons plus tard dans ce chapitre.

6.1.7 Consultation

Nombre d'intervenants ont signalé au Comité consultatif qu'il y a lieu d'améliorer davantage les processus de communications et de consultation de l'ACSTA. Nous avons été avisés que, dans la plupart des cas, l'ACSTA mène des consultations *ad hoc* auprès de certains intervenants. Au fur et à mesure que l'ACSTA assume la responsabilité de la politique et des procédures opérationnelles, il sera important d'établir des mécanismes formels de consultation auprès des principaux intervenants pour bénéficier de leur apport sur les sujets de préoccupation nationale, y compris l'élaboration d'indicateurs du rendement.

L'apport des voyageurs est également important. Les organisations qui représentent les Canadiens handicapés ont affirmé qu'ils étaient préoccupés par le fait que le personnel de contrôle de première ligne n'était pas familier avec leurs besoins et en mesure de les satisfaire. Ces groupes ont recommandé que l'ACSTA tire parti du savoir-faire qui existe sur les services offerts aux personnes handicapées lors de la conception de ses programmes de formation. Plus généralement, l'ACSTA doit consulter régulièrement les voyageurs. Il y aurait lieu de convoquer au moins une fois par année une réunion d'un groupe consultatif pour fournir des conseils sur les questions de service à la clientèle (y compris des indicateurs du rendement), les plaintes des clients et les stratégies de communications.

Recommandation 6.1

Nous recommandons que l'ACSTA établisse un comité consultatif national, relevant du Conseil d'administration, pour représenter les intérêts des voyageurs, y compris les voyageurs handicapés.

6.1.8 Arrangements financiers et administratifs

Il semble que les contrôles financiers s'appliquant à l'ACSTA sont, pour le moins dire, inhabituels pour une société d'État. La situation a été résumée par une étude réalisée par le Cercle Sussex :

le gouvernement a conservé le pouvoir de contrôler efficacement la plupart sinon la totalité des activités d'une société d'État quelconque, de par le contrôle qu'il exerce sur les crédits approuvés et sur les modalités

¹⁵ Cercle Sussex, op.cit., page 7.

d'approbation des plans d'activités. Ce sont toutefois des contrôles « dissimulés » qui existent essentiellement en cas de besoin. Comme le pouvoir du gouvernement d'orienter de façon générale le travail d'une société d'État, bon nombre de ces leviers de contrôle sont destinés à un usage exceptionnel.

Dans le cas qui nous intéresse, cependant, ces leviers de contrôle ont été appliqués à l'ACSTA avec une vigueur considérable, et ils semblent témoigner de points de vue fortement conflictuels au sujet des décisions qui doivent être prises sur l'orientation opérationnelle de l'ACSTA.

Il n'est pas exagéré d'affirmer que l'ACSTA ne fonctionne pas aujourd'hui avec toute la gamme des pouvoirs dont devrait normalement jouir une société d'État ou tout autre organisme fédéral¹⁶.

Le Comité consultatif remarque que, à titre de société d'État, l'ACSTA bénéficie d'une certaine latitude administrative, y compris l'autorité de concevoir sa structure organisationnelle, de classer ses postes, de fonctionner comme un employeur distinct et d'établir ses politiques en matière de ressources humaines. En tant que société d'État, l'ACSTA jouit également d'une grande latitude pour la passation de contrats, à savoir elle détient l'autorité de concevoir des demandes de propositions et d'accorder des contrats. Il s'agit d'un aspect important pour un organisme qui assure la bonne marche de ses programmes par l'entremise de contrats de services, fait l'acquisition et assure l'entretien de matériel de contrôle de pointe d'une valeur de centaines de millions de dollars et doit disposer de la latitude requise pour passer rapidement à l'action au besoin.

En résumé, l'ACSTA est une société d'État peu indépendante des organismes centraux et de Transports Canada et à qui sont conférées moins d'autorités financières et opérationnelles par rapport à la plupart des autres sociétés d'État, organismes gouvernementaux et ministères. Il s'agit d'une structure de société d'État propre à un organisme très limité, qui doit néanmoins réaliser des mandats de nature hautement délicate et être nettement en mesure de réagir à la conjoncture.

6.2 AUTRES MODÈLES ORGANISATIONNELS

L'ACSTA est une société d'État qui a remporté de grands succès dans une conjoncture fort difficile au cours des quatre dernières années. En effet des centaines de millions de dollars de matériel de haute technologie de

¹⁶ Ibid., pages 10-11.

détection d'explosifs ont été achetés et installés dans les 89 aéroports désignés; 4 000 agents de contrôle ont reçu une formation et ont été déployés; des *Procédures normalisées d'exploitation* ont été mises au point et des procédures consolidées ont été mises en place. La plupart des intervenants de l'industrie, de même que l'ACSTA, désirent que la structure actuelle soit maintenue, bien qu'avec une plus grande latitude financière et opérationnelle. L'Administration est perçue comme étant efficace et répondant aux préoccupations de l'industrie.

Le Comité consultatif a considéré plusieurs options organisationnelles pour l'ACSTA, y compris faire de l'ACSTA une direction de Transports Canada ou un organisme de services spéciaux, créer une société à but non lucratif, sur le modèle de NAVCAN, ou établir l'ACSTA à titre d'établissement public.

De par son mandat, l'ACSTA est tenue de protéger l'intérêt public et d'atteindre un niveau de sûreté donné (efficacité) de manière efficiente (c'est-à-dire prendre des décisions visant l'optimisation des ressources relatives à la sûreté, le bon fonctionnement de l'industrie et des procédures appropriées pour les voyageurs). Un degré élevé de collaboration et de coordination avec les autres partenaires de la sûreté aérienne est essentiel à son bon fonctionnement dans le domaine. La structure de gouvernance de l'ACSTA doit fournir les moyens d'atteindre tous ces buts.

L'intégration de l'ACSTA à Transports Canada pourrait améliorer les relations avec ce ministère et lui permettre d'être davantage axée sur la sûreté, mais l'efficacité et le service à la clientèle risquent d'en souffrir. Cette option permettrait également d'intégrer les employés de l'ACSTA au sein de la fonction publique, occasionnant ainsi des coûts supplémentaires et une rigidité bureaucratique. Les intervenants de l'industrie ont fait part au Comité consultatif de leurs graves préoccupations au sujet des files et des temps d'attente, des procédures non essentielles, des opérations trop coûteuses et du peu d'attention accordée au service à la clientèle. Si l'ACSTA était fusionnée à Transports Canada, « cela signalerait presque indubitablement au public, aux partenaires internationaux et à l'industrie du transport aérien (aéroports et compagnies aériennes) que le gouvernement ne fait plus confiance à l'ACSTA et au régime de contrôle actuel¹⁷ », ce qui ne serait pas approprié à notre avis. Le Comité consultatif conclut que l'ACSTA, à titre de société d'État, a accompli un travail crédible au cours de ses quatre premières années d'existence et on devrait en prendre acte.

Certains intervenants de l'industrie ont fait valoir l'option d'un organisme à but non lucratif, par exemple NAVCAN, comme modèle le plus susceptible de combler leurs besoins. Par contre, un tel modèle risque de répondre moins bien à l'évolution des préoccupations du gouvernement relativement à la sécurité, ce que nous considérons être un aspect essentiel du mandat de

¹⁷ Ibid., pages 14-15.

l'Administration. Les organismes à l'œuvre dans le domaine de la sûreté doivent être conscients de l'évolution rapide de la conjoncture et prendre les mesures qui s'imposent, et ainsi doivent travailler en étroite collaboration avec les autres ministères et organismes du gouvernement. C'est pourquoi l'ACSTA doit être plus étroitement associée au gouvernement, ce que ne parviendrait pas à faire une structure de société à but non lucratif. Nous soulignons également que l'ACSTA, contrairement à NAVCAN, n'est pas un organisme qui génère des recettes, mais dépend de l'affectation de crédits et devra probablement demeurer ainsi pour ses activités de base.

Notre analyse nous incite à conclure qu'il n'y a que deux options organisationnelles viables pour l'ACSTA : demeurer une société d'État ou être transformée en établissement public.

Tel que mentionné ci-dessus, en sa qualité de société d'État, l'ACSTA jouit d'une plus grande latitude administrative en matière de ressources humaines et de passation de marchés que les ministères et les organismes gouvernementaux et normalement, bénéficierait également d'une considérable latitude financière et opérationnelle. Le premier dirigeant de l'ACSTA rend des comptes à son Conseil d'administration, lequel rend des comptes au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Transports. Puisque quatre représentants de l'industrie et un représentant syndical siègent au Conseil, ces partenaires maintiennent des liens étroits. Le Conseil d'administration assure une surveillance spécialisée pour assurer la bonne marche de l'ACSTA et un degré élevé de crédibilité dans le cadre des relations avec Transports Canada, le ministre et le Parlement. Les activités de l'ACSTA s'inscrivent dans un système regroupant plusieurs intervenants (aéroports, transporteurs aériens, milieux gouvernementaux et d'application de la loi), de sorte que la représentation au sein de son Conseil d'administration de gens qui font partie de l'industrie – ou en ont fait partie – constitue un atout¹⁸.

Si l'ACSTA était transformée en un établissement public, elle deviendrait un organisme de portefeuille relevant du ministre des Transports¹⁹, tout en maintenant une identité distincte de celle du Ministère. L'Administration serait ainsi plus étroitement associée au gouvernement du Canada et à Transports Canada. À titre d'établissement public, l'ACSTA serait dirigée par un administrateur général, ce qui offrirait d'importants avantages pour maintenir les relations avec les organismes centraux et d'autres ministères fédéraux. Par contre, l'on ne tirerait pleinement parti de ces avantages que si l'administrateur général de l'ACSTA était reconnu comme sous-ministre en titre, en relation directe avec le ministre et les organismes centraux et autorisé à participer aux réunions de la communauté des sous-ministres.

¹⁸ Voir l'exposé de position de l'ACSTA à ce sujet : *Gouvernance de l'ACSTA : le choix d'un modèle organisationnel* (mai 2006), page 6.

¹⁹ Un établissement public — l'Agence du revenu du Canada — rend des comptes au Parlement par l'intermédiaire du ministre, mais il s'agit d'un cas unique.

Les établissements publics sont, comme l'ACSTA, des organismes opérationnels (par exemple l'Agence du revenu du Canada, Parcs Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'Agence des services frontaliers du Canada) et ils peuvent bénéficier d'une grande latitude financière et administrative pour assurer la bonne gestion de leurs activités. Comme les sociétés d'État, les établissements publics ont une personnalité juridique distincte de celle du ministre. Au jour le jour, l'orientation opérationnelle plutôt que la conception organisationnelle distingue les établissements publics des ministères; ils sont destinés à avoir un plus grand lien de dépendance que les sociétés d'État, mais sont assujettis à un moins grand nombre de contrôles du Conseil du Trésor, lorsque c'est possible. Certains sont des employeurs distincts. Ils ont leurs propres systèmes de classification des employés et conditions d'emploi. Ils ont leurs propres règles en matière de politique administrative générale, d'organisation et de gestion de biens immeubles et de ressources humaines. « Le Conseil du Trésor doit approuver le plan d'activités annuel de l'Agence et peut ordonner que des changements y soient apportés, lesquels doivent être respectés. En outre, le Conseil du Trésor approuve les plans de dépenses annuels de l'Agence et exerce sur l'Agence l'influence considérable que cela présuppose [...] En dehors des quatre agences mentionnées ci-dessus, les établissements publics sont traités exactement comme des ministères dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Leurs rapports avec le Bureau du Conseil privé sont relativement rares, en raison de leur participation peu fréquente aux questions de politique. Quoi qu'il en soit, les établissements publics s'occupent normalement de coordonner leur influence sur les questions politiques par l'entremise du ministère du portefeuille²⁰. » Un tel établissement public pourrait devenir un employeur distinct pour les employés de l'ACSTA (comme l'ACSTA l'est à l'heure actuelle). À titre d'établissement public, l'ACSTA pourrait être plus facilement intégrée à la communauté gouvernementale responsable de la sécurité.

Par contre, il n'y a aucune garantie relativement à la latitude financière et administrative. Un établissement public ne bénéficierait plus de la surveillance fournie par un Conseil d'administration de spécialistes, sauf si un conseil de gestion était établi, comme dans le cas de l'Agence du revenu du Canada. Un comité consultatif de l'industrie pourrait être formé, mais ses recommandations n'auraient pas le même poids que celles d'un conseil d'administration ayant des responsabilités fiduciaires envers l'organisme. Les membres d'un comité consultatif sont également plus susceptibles de servir les intérêts qu'ils représentent, plutôt que les intérêts plus vastes de l'organisme, comme les membres fiduciaires sont tenus de le faire. Enfin, ce changement risque d'être perçu comme un amoindrissement de l'ACSTA par rapport à Transports Canada.

²⁰ Cercle Sussex, op.cit., annexe 2, page 30.

Le Comité consultatif conclut que le modèle de société d'État comporte d'importants avantages et désavantages et qu'on peut en dire tout autant d'un établissement public. Pour remplir son mandat en matière de sûreté aérienne, l'ACSTA doit être étroitement associée au gouvernement, de manière à faire partie des milieux de la sécurité et du renseignement et à donner suite aux priorités de l'heure. Pour être efficiente et servir les voyageurs, l'ACSTA doit être apte à réagir aux préoccupations de l'industrie et à celles des passagers. Si elle était un établissement public, l'ACSTA serait plus étroitement associée au gouvernement, mais plus éloignée de ses partenaires de l'industrie. En sa qualité de société d'État, elle est plus proche de l'industrie et quelque peu plus éloignée du contrôle du gouvernement. Dans l'un et l'autre cas, il y a quelque chose à perdre et quelque chose à gagner.

Recommandation 6.2

- a) **Il est recommandé que l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien demeure une société d'État ou encore soit transformée en établissement public.**
- b) **Si l'ACSTA demeure une société d'État, il y aurait lieu d'augmenter le niveau de rémunération des membres du Conseil d'administration.**
- c) **Si l'ACSTA devient un établissement public, un conseil consultatif, représentant les divers intervenants, devrait être établi. Le ministre devrait en nommer les membres.**

Plus important encore que sa structure organisationnelle, toutefois, il est nécessaire de confier à l'ACSTA un ensemble plus courant d'autorités de gestion — auxquelles s'ajouterait une véritable responsabilisation — pour réaliser ses mandats.

6.3 AUTORITÉ DE GESTION ET RESPONSABILISATION

Normalement, une société d'État exerce un degré important de contrôle sur la gestion de ses activités. Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, l'ACSTA est rigoureusement limitée par la réglementation et les arrêtés sur le contrôle dans l'exercice de ses fonctions, y compris l'achat de matériel, la qualification et le déploiement du personnel ainsi que les procédures opérationnelles. Elle a également été assujettie à des contrôles financiers plutôt stricts. Elle ne possède pas le pouvoir de tarification ou de dépense des recettes et est en général plus limitée par rapport aux autres

sociétés d'État quant à l'affectation des ressources. Ainsi que l'a précisé le Cercle Sussex :

les paramètres clés qui se rapportent à l'efficacité sont de savoir si l'ACSTA est investie du pouvoir :

- de déterminer ses propres politiques opérationnelles dans un cadre politique stratégique établi par Transports Canada;
- de percevoir des recettes par l'entremise des redevances pour défrayer ses charges d'exploitation (y compris les charges qui se rattachent à l'augmentation du nombre de passagers);
- de surveiller et d'évaluer l'efficacité de ses programmes de contrôle, selon les normes fixées par Transports Canada et sous réserve d'une vérification régulière du Ministère;
- de transiger avec ses partenaires internationaux sur des questions qui relèvent de son mandat d'organisme de service.

Aucune de ces questions n'est fonction du statut de société d'État. À vrai dire, à ce propos, le statut de société d'État devrait en principe favoriser l'exécution de ces responsabilités, alors que ce n'est pas le cas en vertu des dispositions en vigueur²¹.

Nous sommes d'accord avec cette analyse. De l'avis du Comité consultatif, il est évident que l'ACSTA est aux prises avec trop peu de latitude financière, administrative et opérationnelle. Ainsi que le concluait le Cercle Sussex : « Selon nous, les limites opérationnelles actuellement imposées à l'ACSTA n'ont pas d'égal dans une relation comparable entre un ministère et un organisme au sein du gouvernement du Canada²². »

Recommandation 6.3

Quel que soit le modèle organisationnel adopté pour l'ACSTA, l'organisme a besoin de bénéficier de plus de latitude dans le domaine des opérations, des finances et de l'administration.

6.3.1 Autorité opérationnelle et responsabilisation — Qui devrait faire quoi?

L'on pourrait décrire l'autorité opérationnelle comme la capacité d'un organisme à prendre des décisions dans le domaine opérationnel qui lui permet de protéger ses intérêts et d'atteindre ses objectifs. Dans le cas de l'ACSTA, il s'agit surtout des décisions ayant trait à la bonne marche de la fonction de contrôle. L'ACSTA de même que les intervenants de l'industrie ont demandé plus de latitude opérationnelle pour :

²¹ Ibid., pages 8.

²² Ibid., pages 9.

- opérer selon une approche fondée sur le Système de gestion de la sûreté (SGSu);
- opérer à l'intérieur d'une régime de réglementation du contrôle préembarquement moins prescriptif;
- opérer en fonction d'un cadre réglementaire davantage fondé sur le risque;
- mener ses propres essais d'infiltration à l'aide de tout matériel requis;
- être en mesure de mener des essais et de gérer le cycle de vie du nouveau matériel et des techniques de contrôle;
- bénéficier de *mesures* moins prescriptives concernant la rotation des agents de contrôle et les ressources aux lignes de contrôle.

L'ACSTA doit rendre des comptes au Parlement, par l'intermédiaire du ministre des Transports, sur l'efficacité et l'efficience de l'exercice des fonctions de contrôle. À l'heure actuelle, l'ACSTA ne peut prendre que quelques initiatives à cet égard, puisqu'elle doit adhérer aux dispositions de l'*Arrêté sur le contrôle de sécurité* (ACS) approuvées par le ministre des Transports, qui est conseillé par Transports Canada. Il existe un certain fossé entre la responsabilité et la prise en charge, attribuable à un manque de latitude opérationnelle. En effet, l'ACSTA pourrait être tenue responsable pour des décisions prises par Transports Canada. Bref, bien que, aux termes de la *Loi*, l'ACSTA serait tenue de rendre des comptes sur l'efficacité et l'efficience des activités de contrôle, à l'heure actuelle sa responsabilisation ne porte que sur les règlements et les arrêtés, même s'ils sont moins efficaces ou efficaces.

Pour le Comité consultatif et un grand nombre d'intervenants, il était évident qu'il faut clarifier les mandats opérationnels de l'ACSTA et de Transports Canada. Bien que de toute évidence le Ministère doit continuer d'assurer la responsabilité d'établir la politique nationale en matière de sûreté du transport aérien (et le règlement qui en découle) et que l'ACSTA doive exécuter les fonctions de contrôle, encore faut-il clarifier qui doit prendre des décisions sur les politiques et les procédures opérationnelles nécessaires à l'exercice des rôles confiés à l'ACSTA à titre d'autorité opérationnelle. L'ACSTA est d'avis qu'elle devrait déterminer les mesures à prendre alors que Transports Canada insiste qu'elles devraient être déterminées dans le cadre de l'ACS. Ainsi que le précise un rapport de recherche préparé par le Cercle Sussex :

Au contraire, l'origine de ces problèmes réside dans les points de vue divergents sur les places respectives que doivent occuper Transports Canada et l'ACSTA sur le continuum des politiques de sûreté aérienne. Ou, en termes plus simples, il faut que Transports Canada et l'ACSTA commencent par s'entendre sur qui doit faire quoi. [...] Lorsque ces

limites [les politiques telles qu'elles sont fixées dans le contexte stratégique à l'échelon ministériel et les politiques opérationnelles établies dans un organisme opérationnel] sont mal définies ou ne sont pas mutuellement acceptées, il peut en résulter de mauvaises communications, une piètre collaboration et tous les manques d'efficacité et les contrariétés qui en découlent. C'est précisément ce qui a été observé dans les rapports entre l'ACSTA et Transports Canada²³.

Cette question lance un appel à l'action à deux niveaux. En premier lieu, l'acceptation mutuelle du mandat doit être confirmée et des mécanismes de coopération pratiques doivent être mis en place; en second lieu, la *Loi* doit préciser plus clairement le poids à accorder respectivement à l'efficacité et à l'efficience, et ce, à l'intérieur d'un cadre de réglementation davantage axé sur les résultats. Il y a également lieu de rationaliser et de réconcilier l'exercice de planification et de budgétisation de la société, de même que le développement de la lettre des attentes ministérielles.

Recommandation 6.4

- a) **Afin de pouvoir remplir efficacement son mandat, l'ACSTA devrait être responsable de la politique et des décisions opérationnelles et rendre des comptes à cet égard (entre autres sur le déploiement des ressources humaines et de la gestion du cycle de vie de ses éléments d'actif), alors que Transports Canada devrait garder la responsabilité de la politique, de la stratégie et de la législation globales sur la sûreté aérienne.**
- b) **Ces responsabilités et obligations de rendre des comptes devraient être clairement communiquées à tous les niveaux des deux organismes et il faut suivre de près leur acceptation.**

Un important aspect de la responsabilité opérationnelle a trait aux décisions relatives aux biens d'équipement. Dans l'ensemble du pays, l'ACSTA utilise du matériel de pointe d'une valeur supérieure à 500 millions de dollars. Une partie de ce matériel a été hérité en 2002, mais la plupart du matériel a été acheté depuis, conformément aux normes techniques fixées par Transports Canada. Il était important que l'ACSTA profite à ses débuts du savoir-faire technique de Transports Canada. Par contre maintenant, la société d'État est en bonne position pour assumer la responsabilité de son programme de biens d'équipement.

En raison des nombreuses percées technologiques, de nouvelles options s'offrent à l'ACSTA qui, à titre d'organisme d'exécution, doit être en mesure

²³ Ibid., pages 9-10 et 11.

de les analyser en fonction des coûts du cycle de vie et des exigences en matière de dotation par rapport aux approches et au matériel actuels. Pour favoriser de sages décisions permettant d'optimiser les ressources, nous recommandons que soit confiée à l'organisme d'exécution — l'ACSTA — la responsabilité de la gestion du cycle de vie complet de ses biens d'équipement. L'ACSTA devra ainsi être dotée de la capacité et de l'autorité nécessaires pour mener à bien des travaux de recherche-développement pour évaluer les options offertes, établir des normes de rendement, acheter et déployer le nouveau matériel, en assurer l'entretien et planifier en vue de le remplacer. L'apport de Transports Canada devrait reposer sur son examen du plan de sûreté, du plan d'exploitation et du budget de l'ACSTA. L'ACSTA serait tenue responsable de l'optimisation des ressources et de l'efficacité de ses décisions relatives aux biens d'équipement en matière et en faveur de la sûreté, de même que dans tous ses autres domaines d'activité.

Recommandation 6.5

L'ACSTA devrait assumer la pleine responsabilité de la gestion du cycle de vie de ses biens d'équipement, y compris en matière de recherche-développement, d'achats, d'entretien et de remplacement.

6.3.2 Autorité et responsabilisation financières

Un organisme bénéficie d'une latitude financière lorsqu'il dispose de suffisamment de fonds, exerce un contrôle sur leur affectation et la période à l'intérieur de laquelle ils sont dépensés, et détermine à quoi ils serviront. L'ACSTA et presque tous les autres intervenants ont demandé d'accroître les autorités financières de l'ACSTA. Celle-ci a demandé des crédits permanents par le report de crédits et le recouvrement des coûts, la création d'un fonds de prévoyance par l'entremise d'un fonds renouvelable ou une autorisation de crédit net ainsi qu'un mécanisme budgétaire accéléré pour réagir rapidement aux incidents. Ces demandes ont été justifiées en raison de la latitude requise pour financer les opérations et s'adapter à des menaces précises et changeantes. Le Comité consultatif convient qu'il est déplorable que l'ACSTA doive réduire le personnel des lignes de contrôle préembarquement ou de limiter les heures supplémentaires durant les derniers mois de l'exercice financier afin d'équilibrer son budget. Le Comité consultatif n'estime pas non plus qu'il soit raisonnable de limiter les heures supplémentaires uniquement pour des raisons budgétaires lorsqu'une menace précise menace la sûreté aérienne. Il est également d'avis que l'ACSTA devrait avoir l'autorité de déployer des ressources selon les exigences de son mandat. Le Cercle Sussex a observé que :

il n'est pas rare que les ministères et organismes puissent réaffecter des ressources, émettre un avis déterminant dans l'achat d'immobilisations (moyennant certaines limites) et indubitablement gérer le déploiement et l'emplacement des ressources humaines. Il est même de plus en plus courant que les ministères et organismes jouissent d'une autorisation de crédit net²⁴.

Que l'ACSTA demeure une société d'État ou qu'elle devienne un établissement public, le Comité consultatif est d'avis qu'il est important de lui confier certaines autorités financières, afin que :

- les crédits de l'ACSTA tiennent compte de l'incidence de l'évolution du volume de trafic sur les coûts engagés;
- l'ACSTA puisse réaliser des activités de recouvrement des coûts et de production de recettes, dans certaines conditions;
- l'ACSTA puisse reporter les fonds non dépensés et les fonds de fonctionnement, de préférence à titre de crédits permanents;
- l'ACSTA puisse transférer des fonds d'un poste budgétaire à un autre;
- l'ACSTA puisse prendre des décisions budgétaires urgentes au besoin, des contrôles appropriés étant mis en place à cet effet.

Recommandation 6.6

Nous recommandons que l'ont tienne compte dans le budget de l'ACSTA des volumes de passagers de même que des gains de productivité réalisés grâce à des technologies et à des procédures améliorées. L'ACSTA devrait également bénéficier de la capacité de produire des recettes pour recouvrer les coûts, conformément aux politiques du gouvernement fédéral, de reporter les fonds de fonctionnement, de réaffecter le capital et de transférer les fonds de fonctionnement d'un poste budgétaire à l'autre. L'ACSTA bénéficierait d'une telle latitude lorsqu'elle aurait démontré qu'elle a mis les procédures et les systèmes appropriés en place.

6.3.3 Autorité et responsabilisation administratives

La latitude administrative pourrait être décrite comme étant la capacité d'un organisme de prendre des décisions administratives qui lui permettent de protéger ses intérêts et d'atteindre ses objectifs. Il peut s'agir entre autres des plans de dépenses précisés dans le plan annuel d'entreprise, notamment pour la réalisation de projets pilotes, des décisions de dépenses portant entre autres sur l'achat de matériel, et une saine gestion des ressources humaines.

²⁴ Ibid., page 11.

Tel que mentionné ci-dessus, à titre de société d'État, l'ACSTA dispose d'une plus grande latitude administrative qu'un ministère ou un organisme du gouvernement. Elle est, par définition, en employeur distinct, avec une structure organisationnelle, des taux de rémunération et des relations avec ses employés qui lui sont propres. Elle bénéficie également d'une grande latitude quant à ses méthodes de passation de marchés, pourvu qu'elles témoignent de probité et favorisent l'optimisation des ressources. Cela est d'une grande importance pour un organisme qui achète des biens d'équipement fort coûteux et en assure l'entretien, et dont les principaux programmes sont offerts dans le cadre de contrats de services. En sa qualité d'organisme gouvernemental ayant d'importantes responsabilités contractuelles, l'ACSTA devrait viser à devenir un chef de file de la gestion de contrats.

Si l'ACSTA devient un établissement public, elle perdrait cette latitude administrative, sauf si le Conseil du Trésor lui accorde expressément.

Recommandation 6.7

Nous recommandons, si l'ACSTA devient un établissement public, qu'elle demeure un employeur distinct et bénéficie des mêmes autorités contractuelles qui lui ont été accordées à titre de société d'État ainsi que de la plus grande latitude administrative permise aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

La supervision par Transports Canada du processus de planification d'entreprise de l'ACSTA a été à l'origine de limites administratives, en ce sens que l'ACSTA a été découragée ou de fait empêchée de poursuivre des idées novatrices pour assurer la bonne marche de ses programmes. Citons à titre d'exemple sa proposition d'étudier la faisabilité d'unités canines pour accroître la capacité de détection de son matériel actuel. Sans formuler de commentaires sur les mérites de cette proposition en particulier, nous remarquons que l'ACSTA doit avoir la liberté opérationnelle et administrative d'explorer et de mettre à l'essai d'autres méthodes pour favoriser l'innovation. Ainsi, elle devrait être encouragée à entreprendre des projets pilotes appropriés, en consultation avec ses partenaires, et assumer la pleine responsabilité des résultats obtenus.

INCIDENCES SUR L'AVENIR DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE

7.1 PERSPECTIVES D'AVENIR

L'on a normalement tendance, dans le domaine des mesures de sûreté, de mettre l'accent sur les événements passés et ainsi de réagir au lieu d'être proactifs. À la suite de la tragédie du vol 182 d'Air India, le Canada a mis de l'avant des mesures de sûreté telles que l'appariement passager-bagage, pour empêcher que des bagages non accompagnés de leur propriétaire soient à bord des avions. Après les attaques du 11 septembre, l'attention a été redirigée sur la prévention de la présence d'objets dangereux à l'intérieur des cabines d'avions. Le récent présumé complot terroriste à Londres a entraîné l'interdiction immédiate de transporter des liquides et des gels dans les bagages de cabine. Bien qu'il s'agisse de réactions appropriées à des menaces précises, nous devons escompter que les terroristes seront à la recherche de nouvelles méthodes d'attaque visant à esquiver les mesures de sûreté en place. Le système est donc contraint de prédire la nature d'attaques futures, d'évaluer les risques, de trouver des solutions et d'établir des priorités en vue d'améliorations futures du système de sûreté aérienne du Canada. Étant donné que les ressources ne sont pas illimitées, et que certaines solutions possibles coûtent très cher, des décisions doivent être prises à l'aide d'une saine méthode de gestion des risques.

Nous désirons souligner l'importance d'instaurer une culture non seulement d'apprentissage fondée sur les leçons du passé (y compris des erreurs), mais également axée sur l'avenir, pour cerner la prochaine menace éventuelle au système de la sûreté aérienne au pays. Plus important encore,

des efforts soutenus et concertés doivent être consentis à l'échelle nationale, de même qu'au sein et entre des organismes gouvernementaux tels que Transports Canada et l'ACSTA. Bien que de toute évidence les deux organismes effectuent des analyses prospectives, nous n'avons pas trouvé d'éléments probants de l'existence d'une démarche systématique pour anticiper les futurs actes de terrorisme aérien.

En cette ère d'évolution rapide de la technologie et des tactiques terroristes, les renseignements pertinents et l'information sur la prévention doivent être partagés et analysés de façon soutenue. Tel que précisé, en vertu du Système de gestion de sûreté, l'on s'attend que tous les employés, que leur savoir-faire porte sur les opérations ou sur l'analyse des menaces de haut niveau, soient des partenaires à part entière de la culture globale pour la sécurité, qui les encourage à être proactifs, créatifs et engagés pour cerner les menaces et trouver des solutions à ces menaces. Entre autres, les séances de remue-méninges et d'autres exercices du genre devraient être la norme dans chaque organisme, de sorte que les employés gardent toujours à l'esprit la question de prévoir, d'anticiper et de traiter les menaces.

Transports Canada, qui est responsable de la politique globale en matière de sûreté aérienne, devrait jouer un rôle de chef de file pour instaurer une culture résolument tournée vers l'avenir dans l'ensemble du système de la sûreté aérienne. À l'intérieur du Ministère, une approche consisterait à adopter des pratiques plus rigoureuses et systématiques pour anticiper les futures menaces et prévoir une exigence dans son système de planification de la sécurité de sorte que tous les partenaires pour la sécurité en fassent autant.

Recommandation 7.1

Nous recommandons que Transports Canada et l'ACSTA prennent des mesures pour instaurer une culture d'apprentissage continu, tirant parti des leçons du passé et de l'analyse prospective des menaces, dans l'ensemble de leur organisme et en collaboration avec les partenaires pour la sécurité.

7.2 TENDANCES DANS LE SECTEUR DE L'AVIATION

Les activités de projection des tendances futures comportent toujours des incertitudes, surtout lorsqu'il faut prendre en considération une multitude de variables. Il existe un consensus parmi les spécialistes à l'effet que le volume de trafic aérien commercial est susceptible d'augmenter, peut-être considérablement, au cours de la prochaine décennie. Il y a de fortes

indications à l'effet que la demande de transport de passagers et de marchandises augmentera, alors que la reprise se poursuit depuis le fléchissement du secteur de l'aviation en septembre 2001. Les marchés en expansion et la libéralisation du commerce sont des facteurs favorables. L'essor de l'économie asiatique stimulera le commerce et les voyages entre le Canada et les nouveaux géants économiques de l'Asie. Des alliances entre les compagnies aériennes, comme Star Alliance, ont été formées pour coordonner les vols, bénéficier du trafic de correspondance et accroître l'efficacité des opérations. Les négociations en cours dans le cadre des traités sur le transport aérien, notamment entre les États-Unis et la Communauté européenne, risquent de stimuler davantage la demande de voyages aériens. En Amérique du Nord, l'attrait des voyages au sein de la population vieillissante des baby-boomers, qui disposent de plus de temps pour les loisirs, est également susceptible d'accroître la demande.

Tel qu'illustré au tableau 7.1, Transports Canada prévoit des taux moyens de croissance annuelle du trafic de passagers aériens de 5,3 p. 100 à court terme (2003-2008), de 4,3 p. 100 de 2003 à 2013 et de 3,8 p. 100 à plus long terme (2003-2018).

7.1 : Prévision de la croissance du trafic de passagers aériens

| Prévision de la croissance du trafic de passagers aériens¹- ensemble des aéroports déclarants | | | | |
|---|------------|------------------|----------------|-------|
| Principaux transporteurs, transporteurs régionaux et locaux et affrêteurs | | | | |
| Taux moyens de croissance annuelle | | | | |
| Année | Intérieurs | Transfrontaliers | Internationaux | Total |
| 1993-2003 | 2,5 % | 2,2 % | 4,3 % | 2,7 % |
| 2003-2008 | 4,4 % | 6,3 % | 7,4 % | 5,3 % |
| 2003-2013 | 3,5 % | 5,3 % | 6,0 % | 4,3 % |
| 2003-2018 | 3,1 % | 4,7 % | 5,3 % | 3,8 % |

Source : Transports Canada, Direction générale de l'analyse économique, *Transports Canada, Prévisions des activités aériennes 2004-2018 (septembre 2005)*

Une croissance semblable est prévue dans d'autres pays. L'Association du transport aérien international (IATA), une association industrielle représentant les principaux transporteurs aériens de passagers et de marchandises, prévoit un taux de croissance annuel de 5,6 p. 100 en moyenne entre 2005 et 2009, fondé sur les projections fournies par les transporteurs².

¹ Embarquements et débarquements de passagers payants.

² IATA, *Passenger and Freight Forecast 2005-2009* (octobre 2005).

Dans le secteur des marchandises, Transports Canada prévoit un taux de croissance annuel de 5,7 p. 100 de 2003 à 2013 et selon les prévisions de l'IATA, celui-ci s'élèverait à 6,3 p. 100 au cours de la période 2005-2009³.

De telles projections dépendent de la fiabilité de données tenant compte d'une diversité de facteurs, et sont reliées aux prévisions de la croissance économique future et des tendances sociales. Il est difficile de prendre en compte certains chocs potentiels au système, comme les répercussions sur les voyages par avion d'une autre pandémie, une flambée des prix du pétrole ou un autre attentat terroriste meurtrier. Même la menace d'actes terroristes, comme le présumé complot qui a été dévoilé de faire exploser les vols transatlantiques en partance du Royaume-Uni, risquent de freiner le désir de prendre l'avion. Indépendamment de ces facteurs, le degré de confiance envers les projections de croissance future repose sur des assises solides.

Par ailleurs, dans l'industrie du transport aérien, d'importants changements sont apportés à la marche des affaires, en grande partie en raison des percées technologiques. De nouveaux gros porteurs pouvant accueillir jusqu'à 800 passagers par vol commencent à entrer en service. Les compagnies aériennes remplacent les flottes par des avions plus éconergétiques et investissent dans des processus automatisés ainsi que des processus d'enregistrement et des systèmes de réservation à distance conçus pour améliorer l'efficacité du service offert aux passagers. De telles nouveautés accroîtront la capacité et l'efficacité du système, exerçant ainsi des pressions supplémentaires pour le traitement des passagers des aéroports, y compris le contrôle des passagers, des bagages et des marchandises.

Par ailleurs, les appareils de taxi aérien et les microjets, dotés de plus petits turboréacteurs moins coûteux, de postes d'équipage informatisés et de matériaux composites et conçus pour transporter un petit nombre de passagers (habituellement de quatre à six), pourraient représenter d'autres possibilités intéressantes au lieu des services réguliers de vols commerciaux. Les plus petits aéroports satellites pourraient desservir cette clientèle et combler la demande croissante de transport de passagers et de marchandises, notamment pour réduire les pressions exercées sur les grands aéroports-pivots.

Les aéroports font partie des secteurs économiques parmi les plus dynamiques. D'importants projets de construction sont entrepris dans un grand nombre des principaux aéroports internationaux pour ajouter de nouvelles aérogares et pistes et des investissements sont consentis pour l'entretien et la remise en état des infrastructures actuelles. Entre 1992 et 2003, les aéroports au Canada ont investi ou engagé plus de 8 milliards de dollars pour améliorer les installations⁴. Les aéroports internationaux de

³ Transports Canada, Direction générale de l'analyse économique, *Transports Canada, Prévisions des activités aériennes 2004-2018* (septembre 2005); et IATA, *Passenger and Freight Forecast 2005-2009* (octobre 2005).

⁴ Conseil des aéroports du Canada, *A Competitive Flight Plan for Canada's Air Infrastructure — A Policy Paper for the Government of Canada* (juin 2006).

Toronto et de Vancouver sont actuellement en train de mener à bien des projets de plusieurs millions de dollars pour reconstruire et ajouter de nouvelles aérogares. Les aéroports d'Ottawa, de Calgary, d'Edmonton, de Montréal, de Victoria et de Regina, de même que d'autres aéroports des différentes régions du pays, ont récemment investi d'importantes sommes dans des projets d'amélioration de leurs installations. Par ailleurs, les autorités aéroportuaires de Winnipeg et de Halifax ont annoncé des projets de construction qui débiteront sous peu.

Ainsi, l'on prévoit que le système aura la capacité de combler la demande projetée. Les percées technologiques prévues dans le domaine des systèmes de navigation et de contrôle du trafic aérien offrent également la promesse d'une capacité de système accrue. Ces projections relatives à la croissance ont d'importantes répercussions quant à la sûreté.

7.3 TENDANCES RELATIVES À LA TECHNOLOGIE

L'augmentation des débits de passagers et du nombre de vols, en soi, soulève d'importants défis relatifs à la sécurité. En raison de l'utilisation de gros porteurs, dont il faudra faire l'exploitation intensive pour que leur achat et leur entretien soient économiquement rentables, une foule de passagers passeront par l'aéroport en même temps. Cela entraînera encore d'autres pressions dans l'ensemble de l'aéroport, y compris aux points de contrôle de sécurité durant les heures de pointe, normalement en début de matinée et en fin d'après-midi.

Lorsqu'on tient compte des nouvelles technologies, les défis risquent à la fois d'être atténués ou plus complexes :

- Les aéronefs sans pilote sont en train de passer du secteur militaire à celui de l'aviation civile, de sorte que les technologies de navigation robotisée seront prédominantes.
- Les futurs systèmes de navigation (FANS), mis au point par la NASA, permettront la navigation assistée par satellite à bord, de sorte que le contrôle sol ne sera plus nécessaire.

Les nouvelles technologies offrent également de nouvelles possibilités en matière de sécurité :

- Les aéronefs plus légers que l'air (également appelés les aérostats) peuvent être déployés dans la stratosphère pour servir de « stratellites » de télécommunications pouvant également servir à la surveillance à des fins de sécurité.

- La gestion des services de transport évolue considérablement en raison de la révolution de la technologie de l'information et de la déréglementation des marchés. Les chaînes d'approvisionnement peuvent être restructurées pour assurer la visibilité de l'inventaire en temps réel. Le traitement des passagers se fera en ligne, depuis leur domicile jusqu'à leur destination.

Bien que ces technologies offrent de meilleures capacités de suivi, de surveillance et de contrôle de sûreté, elles ouvrent également la voie à des cyberattaques hostiles éventuellement capables de mettre le système hors service ou de créer des désastres aériens. Les crimes contemporains, comme le vol d'identité, compromettent la sécurité de l'aviation, puisque les terroristes peuvent trafiquer les pièces d'identité pour commettre une infraction à la sûreté. En raison de ce défi, l'on opte de plus en plus pour des solutions technologiques de contrôle de sûreté, comme la biométrie, pour vérifier l'identité.

Le matériel de contrôle utilisé maintenant dans les aéroports canadiens est conçu pour détecter des articles dangereux ou potentiellement dangereux dissimulés sur les passagers et dans les bagages de cabine et enregistrés. Cela a exigé des investissements considérables. L'ACSTA a déployé plus de 6 000 pièces d'équipement utilisant la radioscopie, la tomodynamométrie (CT-X) et les technologies de détection de traces d'explosifs pour appuyer ses opérations de contrôle des bagages de cabine et enregistrés⁵. Même s'il est fort perfectionné et efficace pour détecter ce pour quoi il a été conçu, ce matériel n'est quand même pas à l'abri de l'ingéniosité de ceux qui peuvent avoir éventuellement accès à de nouvelles substances difficiles à détecter et méthodes. Par exemple les éléments d'un engin explosif improvisé pourraient être assemblés et déployés durant le vol. De nouvelles méthodes ingénieuses servant à dissimuler des armes ou des dispositifs explosifs dans des objets en apparence inoffensifs, comme des liquides ou du gel, représentent également une menace. Certains types de produits chimiques dangereux, de même que des agents biologiques et radiologiques difficiles à détecter, posent également problème aux administrations.

Un grand nombre de mesures possibles actuellement à notre portée ou en développement promettent de mieux détecter les méthodes et les matériaux dangereux, entre autres, les portails de détection d'explosifs, le rayonnement rétrodiffusé et les appareils d'imagerie à ondes millimétriques, ainsi que les techniques envisagées mettant à profit les technologies nucléaires et les polymères fluorescents⁶. Le portail de détection de traces d'explosifs, également appelé le « souffleur », est conçu pour assurer le contrôle de passagers

⁵ ACSTA, *Rapport annuel 2006 : Mesurer pour prévoir les résultats*.

⁶ Informations fournies par l'ACSTA, la Transportation Security Administration (TSA) des États-Unis et dans un communiqué de presse de la TSA : « Reagan National Airport and Washington Dulles International Airport Unveil Explosives Detection Trace Portal Machines », 9 janvier 2006.

transportant des explosifs. Lorsque le passager passe à travers le portail, un faible jet d'air le parcourt de la tête aux pieds, libérant toute particule naturellement absorbée par ses vêtements ou son corps ou qui y adhère normalement. Ces particules ou vapeurs sont attirées dans un appareil qui les analyse et peut déceler immédiatement si cette personne transporte un dispositif explosif ou est entré en contact avec des substances explosives. De tels appareils ont déjà été déployés dans d'autres pays, y compris aux points de contrôle des passagers de certains aéroports américains par la Transportation Security Administration. Or, on s'est rendu compte que le milieu d'un aéroport diffère de celui d'un laboratoire. Des problèmes de fiabilité ont été cernés, y compris un nombre élevé inacceptable de lectures fausses attribuables en partie à des facteurs environnementaux, comme la poussière, la saleté et les vapeurs de carburant, ce qui est chose courante dans les aéroports.

La détection d'explosifs liquides est un autre domaine où les fabricants du secteur technologique mettent au point du matériel plus abordable, rapide, fiable et facile à utiliser. Bien que des systèmes existent déjà, certains ont des limites et ne conviennent pas nécessairement à tous les besoins de la sûreté aérienne. Par exemple un appareil, à l'aide d'un faisceau laser, peut analyser le contenu d'une bouteille transparente, mais non pas de contenants opaques.

Il y a lieu de faire un certain nombre de mises en garde quant à la promesse de ces technologies. En premier lieu, elles coûtent encore très cher, même si les prix diminuent. Les appareils CT-X actuellement utilisés pour le contrôle des bagages enregistrés, par exemple, coûtent plus de 2 millions de dollars chacun⁷. Plus le matériel est complexe, plus la durée d'une panne attribuable à une défaillance mécanique est longue, plus il faut dépenser pour les services de personnel formé et capable d'intervenir rapidement et plus il faut investir dans la redondance du système pour éviter les longues files d'attente de passagers.

Depuis ses débuts, l'ACSTA a investi plus de 500 millions de dollars en biens d'équipement. Il s'agit en grande partie d'appareils électroniques de pointe, mais qu'il faut périodiquement remettre en état. Aux fins d'amortissement, le cycle de vie utile de tout bien d'équipement utilisé par l'ACSTA, comme les appareils de détection d'explosifs par radioscopie, est évalué à sept ans. Des représentants de certains aéroports européens nous ont confié que l'Union européenne aimerait que le matériel de contrôle soit modernisé après à peine trois ou quatre ans pour profiter des nouvelles technologies. Si le matériel est continuellement remplacé avant d'avoir été pleinement amorti, cela ajoute au fardeau financier. L'adoption des plus récentes technologies et le maintien du degré le plus élevé de sécurité de façon rentable ont d'importantes incidences sur la politique publique.

⁷ Le coût d'un modèle CT-X 2500 est de 1,1 million de dollars, et d'un modèle CT-X 9000, 2,2 millions.

Certaines technologies soulèvent des préoccupations relatives à la protection de la vie privée et des droits de la personne (entre autres, les techniques perfectionnées comme les appareils de rayonnement rétrodiffusé qui produisent des images approchant la « nudité »). D'autres s'inquiètent au sujet des possibilités d'effets nocifs pour la santé, comme la radioscopie du corps humain. Le portail de rayonnement rétrodiffusé est semblable au portail de détection de traces d'explosifs, une faible dose de rayons X étant balayée rapidement sur la personne. Cette technologie permet d'afficher une image très réaliste à l'écran d'ordinateur, permettant à l'opérateur de détecter aussi bien des armes que des substances dissimulées sur la personne qui passe le contrôle. Bien conscients des graves préoccupations relatives à la protection de la vie privée, les fournisseurs de ce type de technologie ont amélioré les techniques de masquage pour camoufler les parties du corps que l'image reproduit. Une solution que nous avons découverte au Royaume-Uni consiste à laisser les passagers qui doivent passer au contrôle le choix entre une fouille manuelle ou un contrôle par rayonnement rétrodiffusé par des agents de contrôle du même sexe.

Une mise en garde s'impose sans doute relativement à l'achat de nouvelles technologies de contrôle. Un nombre croissant d'entreprises privées du secteur de la sécurité mènent des travaux de recherche-développement sur les technologies de contrôle. Ces initiatives sont à l'origine d'innovations, et pour cette raison doivent être encouragées, mais une certaine partie du matériel mis au point est d'une capacité douteuse. Cela impose un autre fardeau au gouvernement, à savoir maintenir sa propre capacité technique pour pouvoir prendre des décisions en connaissance de cause et évaluer objectivement les arguments de l'industrie en faveur de ses produits, qui ont pour principal marché le secteur public. À notre avis, Transports Canada et l'ACSTA possèdent la capacité requise pour mettre à l'essai et évaluer les nouvelles technologies et nous soulignons l'importance de maintenir cette capacité au sein du gouvernement pour favoriser des décisions d'achats objectives et judicieuses. Nous recommandons que cette capacité fasse partie intégrante de l'ACSTA, ce qui est préférable puisque c'est elle qui déploie et exploite le matériel de contrôle, conformément aux attentes établies par Transports Canada. En assumant ce rôle, l'ACSTA devrait tenir compte des aspects des ressources humaines ayant notamment trait aux compétences requises du personnel de contrôle et de leurs gestionnaires, avant de se procurer et de mettre en service de nouvelles technologies et de nouveaux processus de contrôle.

Recommandation 7.2

Il est recommandé de confier à l'ACSTA la responsabilité de l'évaluation (y compris des projets pilotes) des nouvelles technologies et techniques de détection de menaces potentielles, dans le cadre de son programme de gestion du cycle de vie de ses biens d'équipement.

Un aspect prometteur dans le domaine du contrôle est la nouvelle façon de concevoir le contrôle « de personnes » et « d'objets ». Les technologies futures pourraient permettre d'assurer le contrôle des passagers sans qu'ils doivent se départir de leurs bagages de cabine, vider leurs poches ou enlever leurs chaussures. Des unités de contrôle intégré, exerçant plusieurs fonctions, sont en train d'être mises au point (pour détecter des explosifs dans les souliers, des objets métalliques et des explosifs dissimulés par les passagers), sans que les passagers soient obligés d'enlever leur manteau ou de vider leurs poches. Les manufacturiers font état d'une cadence de traitement de 240 passagers à l'heure, entraînant ainsi une réduction du nombre d'effectifs requis. Les aéroports de Kelowna et de Vancouver ont fait part de leur intérêt à participer à un projet pilote pour mettre à l'essai ce type d'appareil. D'ici cinq à dix ans, l'on prévoit disposer de technologies permettant d'encastrier des dispositifs de contrôle dans les murs de couloirs. Les passagers ne pourraient pas les voir et cette méthode serait moins envahissante que les approches actuelles.

L'analyse du comportement offre d'autres possibilités d'innovation pour identifier les passagers à risque en vue de les soumettre à des fouilles plus poussées. De telles techniques dépendent à la fois de la technologie et de l'exercice du jugement humain. Les technologies en développement prétendent être en mesure de déceler les intentions malicieuses des particuliers et reposeraient entre autres sur l'analyse de la voix (mesure du degré de stress) et de la réaction physiologique (test semblable aux détecteurs de mensonge). Par exemple le Système de détection de suspects (SDS) est composé d'une cabine dans laquelle est administré un test polygraphique de trois minutes par enregistrement de la voix permettant de cerner si une personne pourrait avoir des intentions criminelles, ce système étant fondé sur le principe que la peur sera reflétée à l'intérieur de paramètres psychophysiologiques mesurables. Si des paramètres précis sont déclenchés, un autre examen individuel est mené. La Transportation Security Administration des États-Unis a amorcé la mise à l'essai à un aéroport américain de la technologie de SDS, conçue par les Israéliens.

Des arguments ont également été formulés en faveur des technologies de télédétection, comme l'imagerie neurologique électromagnétique, qui à l'heure actuelle semble davantage relever de la science fiction que d'une technologie pouvant se concrétiser. Il semble peu probable que tous ces

projets spéculatifs porteront fruit dans un proche avenir. Quoiqu'il en soit, s'ils s'avèrent matériellement réalisables, ils soulèveraient de sérieux problèmes relativement à la protection de la vie privée et de graves préoccupations au sujet de la valeur objective des indicateurs qu'ils prétendent détecter. Entre autres, il pourrait y avoir un grand nombre de raisons fort banales expliquant les signes de nervosité chez un particulier; ils pourraient même être attribuables au degré relativement élevé de stress associé aux voyages par avion, voire au fait d'être soumis à un test d'indicateurs de stress dans de telles conditions. Nous n'étions pas suffisamment convaincus par les preuves avancées concernant les technologies que l'on prétend être capables de mesurer les intentions d'une personne pour conclure qu'il y a lieu d'en poursuivre le développement en vue de les utiliser dans les aéroports canadiens au cours des prochaines années.

L'exercice du jugement humain pour contrôler le comportement des passagers peut être pris plus sérieusement. Certains pays, notamment Israël, emploient du personnel de première ligne ayant reçu la formation requise pour porter un jugement initial sur le niveau de risque des passagers, fondé sur l'observation de leur comportement. Ce triage de passagers en groupes à risque élevé, moyen et faible permet d'axer davantage les activités de contrôle sur ceux qui affichent des comportements à risque élevé. Certains éléments de cette approche sont adoptés dans certains aéroports européens. Aux États-Unis, l'aéroport Logan de Boston a innové en mettant sur pied un programme qui trie de la même façon les passagers selon l'estimation du risque, et la Transportation Security Administration réalise le programme pilote de contrôle de passagers à l'aide des techniques d'observation SPOT (Screening of Passengers by Observation Techniques), qui peuvent être appliquées à une plus grande gamme d'aéroports américains. Ces programmes reposent sur l'observation de modes de comportement atypiques pour identifier les personnes suspectes, qui sont signalées afin de les contrôler de plus près. Il est important de retenir que ces programmes ne tentent pas de faire des extrapolations sur les intentions présumées des passagers, mais simplement d'observer des comportements externes qui sortent de l'ordinaire.

Nous éprouvons certaines inquiétudes quant à l'application de cette approche au Canada. Quelle que soit la façon dont on l'envisage, cette approche implique que le personnel de première ligne peut à sa discrétion poser des jugements sur les passagers, lesquels peuvent avoir de sérieuses répercussions sur les particuliers. Nous soulignons que le climat de menace qui règne dans certains autres pays est nettement plus sérieux que tout ce que nous avons connu au Canada; par conséquent, certaines mesures de sûreté largement acceptées par exemple en Israël risquent de ne pas être tout autant acceptées par les Canadiens. Nous tenons à souligner également le danger qu'un tel système d'analyse des passagers soit mal interprété comme relevant du « profilage », qui dans sa dimension ethnique, religieuse et raciale est généralement considéré inapproprié, sinon illégitime au Canada. En réalité, il n'est ni nécessaire ni inévitable d'en arriver là si une telle

approche est planifiée et mise en œuvre comme il se doit. Par contre, il faudra certainement tenir sérieusement compte de la perception du public et des questions de libertés civiles.

Il faudra peut-être réaménager autrement les aéroports actuels si l'approche comportementale est largement adoptée. Ce type de triage selon le degré de risque est conçu pour améliorer la cadence de traitement des passagers à risque faible et moyen, afin de concentrer les ressources de contrôle sur ceux à risque élevé. En vue d'en assurer l'efficacité, l'aéroport doit être conçu de façon à pouvoir accommoder le processus avec efficacité. Nous indiquons à cet effet que l'aéroport international Ben Gurion en Israël a été conçu en gardant à l'esprit plusieurs niveaux de sécurité. Or, le volume du trafic de passagers à cet aéroport est relativement bas, soit environ 30 p. 100 du volume total de l'ensemble du trafic de passagers à l'Aéroport international Pearson de Toronto⁸.

Malgré les réserves exprimées au sujet de l'introduction de la méthode d'analyse du comportement à titre d'autre type d'outil de contrôle, le Comité reconnaît qu'elle est mise à l'essai et adoptée dans un petit nombre d'autres pays. Avant d'envisager l'adoption d'une telle méthode pour le Canada, il serait nécessaire d'examiner les expériences d'autres pays dans le domaine et de réaliser des projets pilotes soigneusement planifiés et contrôlés au Canada afin d'évaluer, entre autres, le degré d'exactitude du processus d'analyse du comportement, les compétences et la formation requises ainsi que son incidence sur l'efficacité et l'efficacité globales de cette méthode de contrôle.

7.4 INCIDENCE SUR L'ACSTA

Il est évident que, à l'avenir, le contrôle d'objets — jusqu'à présent la principale activité de l'ACSTA — sera plus automatisé et exigera moins de main-d'œuvre. Alors que de nouvelles technologies et techniques plus perfectionnées deviendront une caractéristique de la sûreté aérienne, un personnel plus spécialisé et ayant reçu une formation avancée sera requis pour exploiter et interpréter les données fournies par le matériel et effectuer l'analyse du comportement. Les futures exigences pourraient également entraîner de nouvelles responsabilités pour l'ACSTA, comme l'inspection et la vérification de l'identité par rapport aux documents de voyage, y compris les cartes d'embarquement.

⁸ L'aéroport Ben Gurion a traité 9 millions de passagers en 2005 (site Web de l'Administration des aéroports d'Israël : www.iaa.gov.il); le nombre total de passagers à l'Aéroport international de Toronto s'élevait à 29,9 millions de passagers en 2005 (site Web de l'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto : www.gttaa.com).

Les formes précises des futures mesures de contrôle sont incertaines pour le moment, en raison de la grande incertitude associée à la viabilité et à l'acceptabilité des technologies et des techniques émergentes. L'orientation générale par contre est évidente. En raison des nouvelles percées technologiques, il faudra davantage mettre l'accent sur le perfectionnement des compétences en relations humaines requises afin que le personnel puisse prendre les décisions relatives à l'évaluation des risques qui sont au cœur de ce processus. Cela réitère l'importance de transmettre en temps opportun au personnel de contrôle de première ligne les renseignements stratégiques dont ils ont besoin, qui devra posséder les acquis et la capacité nécessaires pour bien comprendre cette information et l'appliquer pour prendre des décisions sur place. Toute transition de ce genre ne se fait pas du jour au lendemain, mais nous sommes convaincus qu'il s'agit de direction générale à suivre au cours des dix prochaines années. Le cas échéant, il en découle un certain nombre d'incidences importantes pour l'ACSTA à titre d'organisme.

Au fur et à mesure que de nouveaux types d'armes et d'explosifs seront mis au point, de même que de nouvelles techniques pour les dissimuler et les déployer, l'ACSTA devra élaborer de nouveaux et meilleurs moyens de les détecter. En raison de l'évolution des exigences en matière de contrôle découlant des nouvelles technologies et menaces, ainsi que de l'accroissement du volume de trafic plus diversifié, l'ACSTA doit bénéficier de la latitude nécessaire pour ajuster ses méthodes et opérations afin de relever les nouveaux défis. La collecte de données et les échanges sur les pratiques exemplaires dans le domaine de la technologie et des techniques de contrôle avec la communauté internationale aideront l'organisme à se maintenir à l'avant-garde du progrès et à faire obstacle aux efforts des terroristes pour tromper les systèmes mis en place.

Selon notre vision de l'ACSTA, celle-ci est appelée à devenir l'organisme canadien spécialisé dans les services de contrôle assurant la sûreté du transport aérien, pleinement responsable des pratiques, des procédures et des opérations requises pour protéger les voyageurs et obligée de rendre des comptes dans ce domaine. Dotée de l'autorité de gestion et redevable pour tous les aspects de ses activités, ainsi qu'il est recommandé dans ce rapport, l'ACSTA sera bien placée pour assurer avec efficacité le niveau d'efficacité de contrôle et le service à la clientèle auquel s'attendent les Canadiens et sur lequel l'industrie compte pour demeurer concurrentielle. Transports Canada demeurera le principal organisme responsable de la sûreté du transport aérien et sera chargé de fournir l'orientation stratégique et d'établir un cadre réglementaire axé sur les résultats indiquant la voie à suivre. Libre de détails opérationnels, Transports Canada sera en mesure de centrer ses efforts pour combler dans les meilleurs délais les lacunes et élaborer des stratégies proactives pour le secteur de la sûreté du transport aérien dans son ensemble. De concert, les deux organismes, en collaboration avec leurs partenaires du secteur, sont susceptibles d'être plus en mesure de se préparer et de passer à l'action pour relever les défis actuels et futurs.

AUTRES OBSERVATIONS

Le mandat du Comité l'invitait à attirer l'attention du ministre sur toute question importante observée au cours de ses travaux :

Questions diverses : Le Comité peut informer le ministre d'autres questions d'importance qui sont signalées à son attention dans le cadre de ses recherches, analyses ou consultations.

Par ailleurs, son mandat excluait la formulation de recommandations concernant le Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA) :

Dans son budget de décembre 2001, le gouvernement a introduit le Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA) dans le but de financer les initiatives en matière de sûreté aérienne. Les montants recueillis grâce au DSPTA sont remis au Trésor et non directement à l'ACSTA ou à toute autre entité gouvernementale ayant des responsabilités en matière de sûreté. Les travaux du Comité ne porteront pas sur la structure, le niveau ou l'impact du DSPTA actuel sur l'industrie aérienne.

Cependant, tout au long des consultations, de nombreux intervenants ont fait état dans leurs mémoires et leurs présentations du DSPTA, qui les préoccupe beaucoup. C'est pourquoi nous émettons quelques observations sur le DPSTA, sans toutefois formuler de recommandations particulières.

En outre, les représentants de plusieurs aéroports ont souligné au Comité que l'exigence de fournir des locaux à titre gracieux à un nombre croissant de ministères et d'organismes fédéraux leur impose un fardeau financier excessif. Le présent chapitre renferme aussi quelques commentaires sur cet aspect.

8.1 LE DROIT POUR LA SÛRETÉ DES PASSAGERS DU TRANSPORT AÉRIEN (DPSTA)

Le budget de 2001 prévoyait 2,2 milliards de dollars pour améliorer la sûreté aérienne sur une période de cinq ans prenant fin en 2006-2007. Pour financer ce niveau accru de sûreté aérienne, le gouvernement a mis en place le DPSTA, imposé aux voyageurs à compter du 1^{er} avril 2002. La *Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien* a été adoptée pour créer le DPSTA¹.

Différentes initiatives visant à renforcer la sûreté aérienne devaient être financées grâce au DPSTA, par exemple :

- l'amélioration du régime réglementaire;
- l'ajout d'inspecteurs de la sécurité de l'aviation civile de Transports Canada;
- le renforcement des portes des postes de pilotage dans les aéronefs de passagers;
- le renforcement de la présence policière aux aéroports;
- l'établissement du Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA);
- la création de l'ACSTA pour assurer le contrôle des passagers et de leurs bagages.

Quelque 1,942 milliard de dollars, soit environ 88 p. 100 des 2,2 millions prévus, ont été réservés au budget de l'ACSTA pour couvrir les trois dernières initiatives susmentionnées.

Le DPSTA est géré par le ministère des Finances. Il n'existe aucun mécanisme direct faisant le lien entre le DPSTA et les charges au titre de la sûreté. Les revenus provenant du DPSTA sont directement versés au Trésor. Les charges au titre de la sûreté aérienne, notamment les crédits octroyés à l'ACSTA, sont déterminées par voie de crédits parlementaires. Toutefois, l'intention du législateur était que les recettes provenant de ce droit soient équivalentes au niveau des charges requises pour les initiatives de renforcement de la sûreté sur une période de cinq ans. Depuis son introduction, le droit a été rajusté périodiquement en fonction de l'évolution des besoins financiers.

Le DPSTA a été réduit dans le budget de 2003, par la suite d'un examen donnant lieu à des consultations auprès des intervenants, de la production

¹ *Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien*, 2002, ch. 9, art. 5.

de rapports par des experts-conseils indépendants² et d'une importante révision à la hausse des prévisions du trafic de passagers aériens établies par Transports Canada. Le budget de 2004 l'a abaissé une deuxième fois en se fondant sur « la mise à jour des projections de revenus et de dépenses », une prévision révisée par Transports Canada de la croissance du trafic de passagers aériens et le *Rapport annuel 2003* de l'ACSTA, révélant que les fonds de fonctionnement n'avaient pas tous été utilisés. Après un troisième examen du DPSTA, ce droit a été réduit de nouveau dans le budget de 2005, sur la base de « renseignements mis à jour en ce qui concerne les revenus et les coûts »; du premier rapport de la vérificatrice générale sur le DPSTA et du *Rapport annuel 2004* de l'ACSTA, montrant que l'on n'utiliserait pas certains fonds de fonctionnement de 2003-2004. Enfin, dans le budget de 2006, le DPSTA a été recalculé pour refléter la réduction d'un point de pourcentage de la TPS. Le tableau 8.1 fait état des réductions du DPSTA.

8.1 : Taux du DPSTA³

| Taux du DPSTA (\$ par passager transporté) | | | | | |
|--|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|--|
| Date d'entrée en vigueur | 1 ^{er} avril 2002* | 1 ^{er} mars 2003* | 1 ^{er} avril 2004* | 1 ^{er} mars 2005* | 1 ^{er} juillet 2006* ⁴ |
| Vols intérieurs (Aller simple) | 12,00 \$ | 7,00 \$ | 6,00 \$ | 5,00 \$ | 4,95 \$ |
| Vols intérieurs (aller-retour) | 24,00 \$ | 14,00 \$ | 12,00 \$ | 10,00 \$ | 9,90 \$ |
| Vols transfrontaliers | 12,00 \$ | 12,00 \$ | \$10,00 \$ | 8,50 \$ | 8,42 \$ |
| Autres vols internationaux | 24,00 \$ | 24,00 \$ | \$20,00 \$ | 17,00 \$ | 17,00 \$ |

(*les montants incluent la TPS ou la portion fédérale de la TVH s'il y a lieu)

² Examen indépendant du modèle d'estimation des recettes du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien utilisé par Finances Canada, Geoffrey D. Gosling, Ph.D. (mars 2003).

Élasticités de la demande de transport aérien de passagers : concepts, problèmes et mesure, David W. Gillen, William G. Morrison et Christopher Stewart, MBA, Université Wilfrid Laurier (janvier 2003).

Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA), et transporteurs aériens à tarif réduit et transporteurs aériens régionaux, Sypher:Mueller International Inc. (janvier 2003).

³ Documents budgétaires, ministère des Finances du Canada.

⁴ Les taux du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien sont établis de façon à inclure, le cas échéant, la taxe sur les produits et services ou la portion fédérale de la taxe de vente harmonisée (TPS/TVH). En raison de la réduction du taux de la TPS/TVH, certains ajustements techniques des taux du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien sont nécessaires pour faire en sorte que les consommateurs bénéficient pleinement de la réduction du taux. Le taux du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien dans le cas des autres destinations à l'étranger n'est pas assujéti à la TPS/TVH et demeurera inchangé.

Au cours de nos consultations, les représentants des intervenants — le Conseil des aéroports du Canada (CAC), l'Association du transport aérien du Canada (ATAC), les autorités aéroportuaires et les transporteurs aériens en particulier — ont vivement exprimé leur opposition au DPSTA et leurs préoccupations à cet égard. Ils ont fait valoir que tous les coûts associés à la protection de la sûreté nationale devaient en principe être assumés par le gouvernement fédéral et non par l'industrie de l'aviation civile — et, en bout de ligne, par les passagers aériens. L'industrie a également soutenu que le DPSTA n'est pas transparent, qu'il y a des lacunes dans la reddition de comptes et qu'il n'est pas investi comme il se doit dans l'industrie du transport aérien.

8.1.1 Financement fédéral ou droit pour la sûreté distinct

Certains arguments particulièrement convaincants avancés par les intervenants de l'industrie en faveur du financement de la sûreté aérienne par le gouvernement fédéral sont énoncés ci-après :

- L'État est la cible véritable des menaces à la sûreté et les actes terroristes ne visent pas le secteur de l'aviation proprement dit. Par conséquent, l'État a l'obligation de protéger sa souveraineté, ses actifs et ses citoyens.
- Le DPSTA établit une discrimination injuste qui confère un avantage concurrentiel aux autres modes de transport, par exemple maritime et ferroviaire (où, d'après l'industrie, les coûts de sûreté sont assumés par les contribuables) au détriment de l'industrie du transport aérien.
- De nombreux droits et frais déjà assumés directement ou indirectement par le voyageur devraient couvrir le coût de la sûreté aérienne. Les coûts incombant aux autorités aéroportuaires, par exemple les loyers et les taxes versés au gouvernement, sont transférés aux transporteurs aériens et, par ricochet, au passager. L'aéroport impose aux transporteurs aériens des redevances d'atterrissage, des frais d'aérogares et des droits de sûreté aéroportuaire, qui sont également refilés au passager dans le prix du billet. En outre, les tarifs aériens sont assujettis à la TPS, aux taxes provinciales, aux taxes sur le carburant et aux frais d'améliorations aéroportuaires.

Le Comité note qu'il existe aussi de bonnes raisons pour imputer à l'industrie du transport aérien le coût de la sûreté aérienne :

- L'industrie du transport aérien nécessite des mesures de sûreté particulières.
- Le renforcement des mesures de sûreté fait partie intégrante du transport sécuritaire et sûr des passagers d'un point à un autre.

C'est pourquoi les passagers aériens en sont les principaux bénéficiaires.

- Si le gouvernement fédéral prenait en charge le coût de la sûreté, celui-ci serait assumé par les contribuables, si bien que les gens qui ne voyagent pas par avion subventionneraient les passagers aériens.
- Le renforcement des mesures de sécurité confère à l'industrie de l'aviation un avantage financier important. En l'absence de sûreté, les clients voyageraient moins souvent en avion et l'industrie en souffrirait. On pourrait soutenir que, à défaut d'un niveau de sûreté raisonnable, le coût supplémentaire associé à la responsabilité civile pourrait amener certains transporteurs aériens à cesser leurs activités.
- Le DPSTA représente un très petit montant comparativement aux autres coûts indirects payés par le passager aérien. À titre d'exemple, un billet aller-retour de 415 \$ entre Ottawa et Toronto coûterait au passager un supplément de 70 \$ en droits et en frais, y compris le DPSTA. Sur le prix total de 485 \$, le montant de 9,90 \$ représente environ 2 p. 100 du coût et a une incidence négligeable sur la décision d'achat du client.

Les initiatives en matière de sûreté aérienne devraient-elles être financées par le gouvernement fédéral ou au moyen du DPSTA? Il y a des arguments solides en faveur des deux options. Toutefois, le prélèvement d'un droit distinct pour financer ces initiatives concorde avec la pratique internationale⁵ et le Comité ne considère pas comme déraisonnable le prélèvement d'un DPSTA.

8.1.2 Transparence en matière de reddition de comptes et d'utilisation du DPSTA

Des intervenants de l'industrie ont fait valoir que s'il faut imposer un DPSTA, celui-ci doit être transparent et investi comme il se doit dans l'industrie du transport aérien et qu'il faut en rendre compte de façon appropriée.

La façon dont le gouvernement fédéral a l'intention de dépenser les revenus provenant du DPSTA semble une source de malentendu. Comme nous l'avons signalé précédemment, les fonds prélevés devaient couvrir sur une période de cinq ans les coûts supplémentaires inhérents à la sûreté engagés dans la foulée du 11 septembre. Le budget quinquennal de l'ACSTA devait couvrir environ 88 p. 100 de ce montant, le reste devant être imputé à Transports Canada pour les inspecteurs de la sécurité de l'aviation civile

⁵ Les États-Unis prélèvent un droit de sûreté des passagers de 2,50 \$US par embarquement pour un maximum de 5 \$US par aller simple. Ils imposent aussi un droit d'infrastructure de sûreté. Combinés, ces droits ont permis de récupérer environ 43 p. 100 des charges de la TSA au titre de la sûreté en 2005. En Europe, le coût des activités de sûreté est assumé par différents intervenants, notamment les aéroports, les transporteurs aériens, les passagers et les États eux-mêmes.

supplémentaires et aux transporteurs aériens pour aider à financer le renforcement des portes des postes de pilotage dans les aéronefs de passagers. Des intervenants ont affirmé qu'il n'y a à l'heure actuelle aucune transparence ni aucune reddition de comptes détaillée sur l'utilisation du DPSTA. C'est pourquoi l'industrie n'a pas la certitude que tous les revenus issus du droit sont investis dans la sûreté des transports. Il incombe au ministère des Finances de gérer le DPSTA. Sur une base régulière, il surveille les revenus et les charges, ajuste les taux afin que les revenus correspondent aux dépenses sur une période de cinq ans et publie les résultats de ses examens. Le tableau 8.2 montre les résultats de son dernier examen, qui ont été publiés en août 2006.

8.2 : Revenus au titre du DSPTA et charges liées à la sécurité du transport aérien⁶

| Revenus au titre du DSPTA et charges liées à la sécurité du transport aérien | | | | | | | |
|---|---------------------|---------|---------|--------------|---------|---------|-------|
| (\$ million) | | | | | | | |
| Exercice | 2001-02 | 2002-03 | 2003-04 | 2004-05 | 2005-06 | 2006-07 | Total |
| | (Données vérifiées) | | | (Prévisions) | | | |
| Revenus | 0 | 445 | 420 | 390 | 350 | 365 | 1,970 |
| Charges ⁷ | 40 | 210 | 260 | 310 | 410 | 415 | 1,645 |
| (Déficit) ou excédent | (40) | 235 | 160 | 80 | (60) | (50) | 325 |
| (Déficit) ou excédent cumulatif | (40) | 195 | 355 | 435 | 375 | 325 | 325 |

Comme l'indique le tableau 8.2, le ministère des Finances prévoit un excédent cumulatif de 325 millions de dollars d'ici la fin de 2006-2007. Toutefois, le budget de 2006 prévoyait des fonds supplémentaires de 133 millions de dollars sur deux ans pour permettre à l'ACSTA de faire face à la hausse des charges de fonctionnement associées au contrôle des passagers et de déployer du nouveau matériel pour les projets d'expansion de plusieurs aéroports. Ces charges supplémentaires ramèneront l'excédent prévu à 275 millions à la fin de 2006-2007. Afin de prendre en compte cette augmentation des charges et de donner une certaine marge de manœuvre pour atténuer les pressions liées aux coûts, le ministère des Finances a décidé de ne pas réduire davantage le DPSTA.

⁶ Ministère des Finances, *Données financières actualisées sur la sûreté du transport aérien*, 25 août 2006.

⁷ Les dépenses reflètent la méthode de comptabilité d'exercice et englobent les charges de fonctionnement et d'amortissement.

Le rapport du ministère des Finances regroupe toutes les charges liées à la sûreté du transport aérien sans les ventiler par initiative ou par ministère et organisme. Le Comité a tenté d'évaluer les crédits octroyés à l'ACSTA en fonction des charges à financer au moyen du DPSTA à la fin de 2006-2007, afin de les comparer avec la cible de 88 p. 100 du montant global (1,942 milliard de dollars sur 2,2 milliards) établie dans le budget de 2001. Mais le ministère des Finances présente les dépenses d'investissement selon la valeur amortie, tandis que l'ACSTA reçoit ses crédits sur une base de trésorerie, si bien qu'il est impossible d'établir une comparaison à partir des documents accessibles au public.

Le Comité est favorable à ce que l'information sur le DPSTA soit publiée chaque année. On pourrait améliorer la transparence en ventilant les charges par programme ou par ministère et organisme. En outre, il serait utile que le rapport fasse état des dépenses d'investissement selon les crédits octroyés et non seulement la valeur amortie. Cette façon de procéder serait compatible avec la façon dont le budget de 2,2 milliards de dollars est affecté à la sécurité de l'aviation et au mode de présentation des dépenses d'investissement par l'ACSTA.

Des intervenants ont fait valoir que si l'on continuait de prélever le DPSTA, il devrait être investi exclusivement dans la sûreté du transport aérien. Certains ont proposé que le DPSTA soit directement imputé, en totalité ou en partie, aux crédits de l'ACSTA. Ainsi, le financement de l'ACSTA serait directement lié à l'augmentation du nombre de passagers et à l'augmentation de la charge de travail qui en découle. D'après ces intervenants, l'excédent devrait servir à financer les coûts liés aux agents de contrôle supplémentaires et aux appareils améliorés et à dédommager les aéroports pour le manque à gagner attribuable aux vastes locaux requis pour les points de contrôle préembarquement.

Le Comité a constaté que les coûts liés à la sûreté posent un grave problème aux aéroports. Les grands aéroports versent déjà un loyer élevé au gouvernement et certains subissent des coûts importants en raison des nouvelles infrastructures nécessaires pour répondre à la demande de trafic. Pour leur part, les petits aéroports ne disposent pas d'une base de revenu adéquate pour récupérer les coûts supplémentaires liés aux exigences de sûreté imposées dans la foulée des attentats de septembre 2001.

D'une part, le Comité constate que l'ACSTA a investi des millions de dollars pour intégrer ses appareils de contrôle des bagages enregistrés dans les systèmes de manutention des bagages en place dans les aéroports. Dans certains cas, l'Administration a financé des modifications apportées aux aéroports, y compris le remplacement des systèmes de manutention des bagages et l'expansion des aires de bagages. Afin de disposer de locaux suffisants après l'expansion des points de contrôle préembarquement, l'ACSTA a investi dans des modifications architecturales ou la réaffectation

de locaux d'aérobares. L'ACSTA et le gouvernement du Canada ont assumé ces charges pour compenser en partie le fardeau imposé par l'échéancier serré prévu pour la mise en place d'un contrôle intégral des bagages enregistrés permettant d'honorer les obligations internationales du Canada.

En conclusion, le Comité remarque que le gouvernement a décidé de maintenir le DPSTA pour financer les initiatives de sûreté aérienne, qu'il s'est engagé à examiner périodiquement ce droit et à faire connaître les résultats de ses examens et qu'il utilisera l'excédent pour couvrir l'augmentation des coûts de fonctionnement et certaines dépenses d'investissement à venir.

8.2 LOCAUX FOURNIS AUX AÉROPORTS

En vertu d'une politique fédérale en vigueur depuis que les aéroports sont devenus des autorités locales au milieu des années 1990, les autorités aéroportuaires sont tenues de fournir des locaux gratuitement à des ministères et organismes fédéraux. L'article 30 de la *Loi sur l'ACSTA* reflète cette politique :

« L'exploitant d'un aérodrome désigné par règlement est tenu de fournir à l'Administration — et d'entretenir pour elle — , sans frais, les locaux à l'aérodrome que lui-même et l'Administration jugent nécessaires; il fournit également les services liés aux locaux dont l'Administration peut raisonnablement avoir besoin; s'il est impossible à l'exploitant et à l'Administration de s'entendre, il est tenu de lui fournir les locaux à l'aérodrome et les services dont l'Administration peut raisonnablement avoir besoin et que le ministre désigne comme étant nécessaires pour permettre à l'Administration de remplir sa mission. »

L'ACSTA est à l'heure actuelle le dernier organisme fédéral qui a demandé des locaux gratuits aux aéroports. Les autorités aéroportuaires doivent aussi non seulement fournir des locaux pour plusieurs autres programmes ministériels (Agence des services frontaliers du Canada, Immigration, Santé, Agriculture, GRC, etc.) tenus d'assurer une présence aux aéroports, mais aussi absorber les coûts connexes pour les services publics et l'entretien.

Les aérobares sont conçues de manière à offrir des locaux pour répondre aux besoins opérationnels et fournir les installations voulues, notamment les points de vente au détail, propres à répondre aux attentes en matière de services à la clientèle et de finances. En règle générale, les aéroports tirent des revenus des locaux commerciaux et des droits imposés aux transporteurs aériens. Ils subissent continuellement une pression pour

accroître leurs revenus commerciaux et réduire ceux générés par les droits imposés aux sociétés aériennes. La fourniture de locaux gratuits pour les opérations de l'administration fédérale réduit les possibilités commerciales qui s'offrent à eux.

Comme l'ACSTA est le dernier organisme fédéral à avoir exercé ce type de pression sur la structure financière des aéroports, elle a fait l'objet de plaintes relativement à cette politique fédérale. En plus de l'obligation de fournir des locaux gratuitement, l'accroissement des exigences de sûreté et en particulier l'ajout du contrôle préembarquement ont imposé aux aéroports un lourd fardeau financier supplémentaire. L'ACSTA prend en charge l'achat et l'entretien des appareils de contrôle des bagages enregistrés et elle assume les coûts liés à leur intégration aux systèmes de manutention des bagages. Or, ces nouveaux systèmes plus complexes ont accru les coûts assumés par les aéroports pour les services publics et l'entretien ainsi que pour le personnel supplémentaire chargé de remédier aux goulots d'étranglement à la manutention des bagages et de s'occuper des bagages mal dirigés. Par exemple le Comité a appris que des représentants de l'aéroport international d'Edmonton avaient mentionné avoir engagé des coûts différentiels de l'ordre de 1,5 million de dollars (sans compter les coûts supplémentaires des services publics) pour un système de manutention des bagages plus complexe. En outre, les autorités de l'aéroport de Moncton font savoir que leurs coûts au titre des services publics avaient augmenté de 50 000 \$ par an. Les aéroports de catégorie 2 ou autre sont particulièrement touchés par ces coûts supplémentaires, car ils sont moins en mesure de générer des revenus pour compenser les coûts supplémentaires.

Dans le cadre des consultations que nous avons menées à l'échelle du pays, des aéroports ont plaidé en faveur du remboursement d'une partie des coûts engagés pour fournir des locaux gratuitement à l'ACSTA et aux nombreux autres ministères et organismes fédéraux qui ont besoin d'installations physiques aux aéroports. En revanche, les organismes gouvernementaux assurent un service faisant partie intégrante des redevances d'utilisation et c'est pourquoi l'aéroport a intérêt à ce qu'ils se trouvent sur place. Néanmoins, il y a de toute évidence une limite aux coûts qu'il serait raisonnable d'imputer aux aéroports. Le Comité n'a pas déterminé si cette limite a été atteinte. Nous savons que le gouvernement fédéral s'est déjà penché sur la question, dont l'incidence ne se fait pas sentir uniquement au sein de Transports Canada. Quoiqu'il en soit, nous estimons qu'il est important de souligner au ministre que les aéroports semblent de plus en plus contrariés par l'augmentation de la pression liée aux coûts.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Chapitre un : EXAMEN DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE AU CANADA

Aucune recommandation.

Chapitre deux : PROTECTION DES CANADIENS QUI VOYAGENT PAR AVION

Recommandation 2.1

Nous recommandons que le ministre des Transports demeure responsable de la sûreté aérienne.

Recommandation 2.2

Transports Canada devrait veiller à ce que l'ACSTA continue de recevoir toute l'information et tous les renseignements dont elle a besoin aux niveaux national et local pour s'acquitter de ses fonctions, notamment avoir accès en temps opportun à l'information et aux renseignements donnant matière à une intervention les meilleurs qui soient, provenant de toutes les sources, sur les explosifs, les armes et les techniques de dissimulation.

Recommandation 2.3

Les aéroports, quelle que soit leur envergure, devraient mettre en place un programme rigoureux de sensibilisation à la sûreté (en quelque sorte un programme de surveillance pour la sûreté aéroportuaire) pour tout le personnel qui y travaille.

Recommandation 2.4

Nous recommandons que chaque aéroport désigné mette sur pied un Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport, chargé de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre du plan de sûreté aéroportuaire et de

mener les consultations connexes, de résoudre les problèmes de sûreté généraux, de promouvoir la sensibilisation à la sûreté et d'encourager une approche concertée à l'égard des questions de sûreté.

Recommandation 2.5

Nous recommandons qu'un Comité de sûreté de l'aéroport soit créé à chaque aéroport de catégorie 1 pour favoriser l'échange de renseignements et coordonner l'élaboration d'évaluations des menaces et des risques particuliers pesant sur l'aéroport.

Recommandation 2.6

Nous recommandons que Transports Canada accélère les efforts qu'il déploie pour élaborer un programme de contrôle du fret aérien pour les fins de sûreté.

Recommandation 2.7

Nous recommandons d'appliquer le contrôle des passagers aux exploitants des services aéronautiques à l'aéroport si l'ampleur de leurs opérations le justifie.

Chapitre trois : MANDAT DE L'ACSTA

Recommandation 3.1

Nous recommandons de maintenir le mandat actuel de l'ACSTA en matière de contrôle dans le sens large du terme, c'est-à-dire le contrôle des personnes et des choses. En outre l'ACSTA devrait être considérée comme l'organisation à privilégier pour toutes les futures fonctions de contrôle liées au transport aérien.

Recommandation 3.2

- a) Nous recommandons que l'ACSTA assure le contrôle des non-passagers en continu et de façon aléatoire à tous les points d'entrée donnant accès aux zones réglementées dans les aéroports de catégorie 1.
- b) Nous recommandons d'élargir la portée du contrôle des non-passagers de manière à englober la fouille des véhicules entrant dans les zones réglementées des aéroports de catégorie 1. Ce contrôle devrait être assuré par l'ACSTA ou sous sa supervision selon ses normes et ses procédures.
- c) Nous recommandons de mettre fin au contrôle des non-passagers dans les aéroports de catégorie 2 lorsque le système de cartes d'identité pour les zones réglementées, comportant des identificateurs biométriques, sera en vigueur. L'ACSTA devrait se préparer à introduire le contrôle des non-passagers selon les besoins dans les aéroports de catégorie 2 ou autre, lorsque l'analyse des menaces indiquera que ce contrôle est nécessaire.

Recommandation 3.3

- a) Nous recommandons de modifier le mandat de l'ACSTA de manière à la décharger de la responsabilité de la gestion de crédits affectés au Programme canadien de protection des transporteurs aériens. À l'avenir, les fonds destinés à ce programme devraient être versés directement à la GRC ou par l'intermédiaire de Transports Canada.
- b) Nous recommandons que la vérificatrice générale du Canada ou un vérificateur externe effectue régulièrement une vérification externe indépendante du PCPTA à titre confidentiel.

Recommandation 3.4

- a) Nous recommandons de transférer à Transports Canada la responsabilité du programme de contribution aux services de police dans les aéroports.
- b) Nous recommandons que Transports Canada examine les normes actuelles qui régissent les interventions policières à tous les types de points de contrôle de manière à rationaliser le programme et à prendre en charge tous les frais raisonnables liés au respect des nouvelles normes.

Recommandation 3.5

- a) Nous recommandons que l'ACSTA termine en priorité la mise en place du système de cartes d'identité pour les zones réglementées. Afin de faciliter cette démarche, Transports Canada doit parachever le cadre réglementaire à cet égard dès que possible.
- b) Lorsque l'ACSTA aura terminé la mise en œuvre du système de cartes d'identité pour les zones réglementées, Transports Canada devra exploiter et tenir à jour le système national de vérification d'identité.
- c) Nous recommandons que le système d'accès à plusieurs aéroports soit mis en place dès que possible, conjointement avec le système de cartes d'identité pour les zones réglementées.
- d) Nous recommandons que le système de cartes d'identité pour les zones réglementées soit utilisé dans les 89 aéroports désignés.

Recommandation 3.6

- a) Nous recommandons de modifier le texte de la *Loi sur l'ACSTA* afin de supprimer le critère d'uniformité.
- b) Nous recommandons de modifier la version française de la *Loi sur l'ACSTA* afin d'introduire un équivalent distinct pour le terme anglais *efficient* au paragraphe 6(1).

Chapitre quatre : CADRE RÉGLEMENTAIRE

Recommandation 4.1

Nous recommandons que l'ACSTA mette au point une présentation plus conviviale pour ses *Procédures normalisées d'exploitation* ainsi que pour la diffusion et l'intégration des mises à jour, afin d'assurer que son personnel de contrôle de première ligne y ait facilement accès pour s'acquitter de ses responsabilités.

Recommandation 4.2

Nous recommandons que Transports Canada ne soit plus habilité à révoquer la désignation des agents de contrôle. L'ACSTA devrait être l'autorité responsable en ce qui concerne le rendement des agents de contrôle, notamment pour leur certification et leur désignation.

Recommandation 4.3

Nous recommandons que Transports Canada normalise dans la mesure du possible la terminologie utilisée dans *Loi sur l'aéronautique*, les règlements connexes, les mesures et les arrêtés, ainsi que dans la *Loi sur l'ACSTA*.

Recommandation 4.4

Nous recommandons que Transports Canada élabore en priorité absolue un cadre réglementaire pour la sûreté aérienne davantage axé sur les résultats.

Recommandation 4.5

Nous recommandons que, conformément à l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, Transports Canada élabore un programme national de sûreté de l'aviation civile et exige que l'ACSTA ainsi que les exploitants d'aéroports, les principaux locataires et les transporteurs aériens élaborent pour leurs domaines de responsabilité un plan de sûreté concordant avec le programme national. Transports Canada devrait approuver les plans et soumettre les organisations à des audits périodiques pour assurer la conformité à avec leurs plans.

Recommandation 4.6

Conformément au régime réglementaire axé sur les résultats, nous recommandons que l'ACSTA assume l'entière responsabilité de la politique opérationnelle, notamment la conception opérationnelle et les solutions en matière de contrôle, la qualification des agents de contrôle et des fournisseurs de services, les décisions relatives à l'équipement et la gestion de la liste des articles prohibés (et qu'elle en rende compte).

Chapitre cinq : SERVICES DE CONTRÔLE

Recommandation 5.1

- a) L'ensemble des trois options dont dispose l'ACSTA pour fournir des services de contrôle devraient continuer à figurer dans *la Loi sur l'ACSTA*.
- b) Les exploitants d'aéroports devraient pouvoir soumissionner en vue d'obtenir le contrat de services de contrôle dans leur propre aéroport.

Recommandation 5.2

- a) L'ACSTA devrait élaborer des normes mesurables de rendement, y compris des normes relatives à la cadence du traitement des passagers aux heures d'affluence et au temps d'attente pour chaque aéroport en fonction, entre autres facteurs, de la configuration du contrôle préembarquement aux divers points de contrôle.
- b) L'ACSTA devrait établir des normes en matière d'affectation d'espace pour les files de contrôle préembarquement et une norme relative à la cadence de traitement en vue de leur configuration optimale.
- c) L'ACSTA devrait mettre au point des normes pour les espaces de travail afin d'optimiser l'efficacité du contrôle et des conditions de travail des employés. Elle devrait s'assurer que les pratiques exemplaires sont diffusées dans tous les aéroports.

Recommandation 5.3

Nous recommandons que l'ACSTA fournisse aux agents de contrôle des programmes de recyclage sur les nouvelles techniques de contrôle et sur les changements apportés aux *Procédures normalisées d'exploitation* de l'ACSTA afin de maintenir leurs connaissances à jour sur la totalité de leur contenu.

Recommandation 5.4

L'ACSTA devrait envisager des solutions pour améliorer la supervision dans l'ensemble des 89 aéroports. L'ACSTA devrait déployer un plus grand nombre de membres de sa direction sur le terrain, afin de fournir une supervision plus étroite des services de contrôle de sûreté.

Recommandation 5.5

Transports Canada, l'ACSTA, les exploitants d'aéroports, les transporteurs aériens et les services de police doivent, en priorité, formuler des lignes directrices très claires sur le traitement à tous les points de contrôle des incidents de manquement à la sûreté. Celles-ci doivent inclure des communications claires et en temps opportun avec le public.

Recommandation 5.6

Nous recommandons à Transports Canada d'entreprendre un examen approfondi du processus d'habilitation de sécurité afin de déterminer les causes de retards et de prendre des mesures pour remédier à ces lacunes afin d'accélérer le processus d'attribution de l'habilitation de sécurité en matière de transport pour les personnes qui ont besoin de laissez-passer pour les zones réglementées de l'aéroport.

Chapitre six : GOUVERNANCE ET RESPONSABILISATION

Recommandation 6.1

Nous recommandons que l'ACSTA établisse un comité consultatif national, relevant du Conseil d'administration, pour représenter les intérêts des voyageurs, y compris les voyageurs handicapés.

Recommandation 6.2

- a) Il est recommandé que l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien demeure une société d'État ou encore soit transformée en établissement public.
- b) Si l'ACSTA demeure une société d'État, il y aurait lieu d'augmenter le niveau de rémunération des membres du Conseil d'administration.
- c) Si l'ACSTA devient un établissement public, un conseil consultatif, représentant les divers intervenants, devrait être établi. Le ministre devrait en nommer les membres.

Recommandation 6.3

Quel que soit le modèle organisationnel adopté pour l'ACSTA, l'organisme a besoin de bénéficier de plus de latitude dans le domaine des opérations, des finances et de l'administration.

Recommandation 6.4

- a) Afin de pouvoir remplir efficacement son mandat, l'ACSTA devrait être responsable de la politique et des décisions opérationnelles et rendre des comptes à cet égard (entre autres sur le déploiement des ressources humaines et de la gestion du cycle de vie de ses éléments d'actif), alors que Transports Canada devrait garder la responsabilité de la politique, de la stratégie et de la législation globales sur la sûreté aérienne.
- b) Ces responsabilités et obligations de rendre des comptes devraient être clairement communiquées à tous les niveaux des deux organismes et il faut suivre de près leur acceptation.

Recommandation 6.5

L'ACSTA devrait assumer la pleine responsabilité de la gestion du cycle de vie de ses biens d'équipement, y compris en matière de recherche-développement, d'achats, d'entretien et de remplacement.

Recommandation 6.6

Nous recommandons que l'ont tienne compte dans le budget de l'ACSTA des volumes de passagers de même que des gains de productivité réalisés grâce à des technologies et à des procédures améliorées. L'ACSTA devrait également bénéficier de la capacité de produire des recettes pour recouvrer les coûts, conformément aux politiques du gouvernement fédéral, de reporter les fonds de fonctionnement, de réaffecter le capital et de transférer les fonds de fonctionnement d'un poste budgétaire à l'autre. L'ACSTA bénéficierait d'une telle latitude lorsqu'elle aurait démontré qu'elle a mis les procédures et les systèmes appropriés en place.

Recommandation 6.7

Nous recommandons, si l'ACSTA devient un établissement public, qu'elle demeure un employeur distinct et bénéficie des mêmes autorités contractuelles qui lui ont été accordées à titre de société d'État ainsi que de la plus grande latitude administrative permise aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Chapitre sept : INCIDENCES SUR L'AVENIR DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE

Recommandation 7.1

Nous recommandons que Transports Canada et l'ACSTA prennent des mesures pour instaurer une culture d'apprentissage continu, tirant parti des leçons du passé et de l'analyse prospective des menaces, dans l'ensemble de leur organisme et en collaboration avec les partenaires pour la sécurité.

Recommandation 7.2

Il est recommandé de confier à l'ACSTA la responsabilité de l'évaluation (y compris des projets pilotes) des nouvelles technologies et techniques de détection de menaces potentielles, dans le cadre de son programme de gestion du cycle de vie de ses biens d'équipement.

Chapitre huit : AUTRES OBSERVATIONS

Aucune recommandation.

MANDAT

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'EXAMEN DE LA *LOI SUR L'ACSTA*

CONTEXTE

La sûreté du transport aérien est une question importante pour le Canada. D'importantes améliorations ont été apportées au régime de sûreté aérienne du Canada par suite des bombes terroristes d'Air India en 1985. Dans la foulée des attaques terroristes survenues aux États-Unis le 11 septembre 2001, le gouvernement a rehaussé les pouvoirs et les capacités en vue de lutter contre le terrorisme et a également accru l'état de préparation du pays. L'une des annonces les plus importantes qui a suivi ces événements a été la création d'une nouvelle société d'État, soit l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien ou l'ACSTA, avec pour mandat de prendre en charge plusieurs fonctions essentielles en matière de sûreté aérienne, notamment celles liées au contrôle des passagers ainsi que de leurs bagages de cabine et bagages enregistrés. Auparavant, les transporteurs aériens étaient responsables de ces fonctions de contrôle et ils faisaient appel aux services d'entrepreneurs privés.

Le gouvernement a annoncé la création de l'ACSTA dans son budget de décembre 2001, dans le cadre d'un nouveau programme de financement de 2,2 milliards \$ visant à améliorer la sûreté aérienne. Peu après le 27 mars 2002, la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* a reçu la sanction royale. La nouvelle loi a conféré des pouvoirs à l'ACSTA en ce qui a trait :

- au contrôle efficace et efficient des personnes qui montent à bord d'un aéronef ou qui accèdent aux zones réglementées à partir des points de contrôle, des biens en leur possession ou contrôle, ainsi

que des articles ou bagages personnels qu'elles confient au transporteur aérien;

- à la gestion des accords de financement avec la Gendarmerie royale du Canada, dans le cadre du Programme de protection des transporteurs aériens canadiens, et avec les administrations aéroportuaires en vue de renforcer les services de police dans les aéroports;
- aux autres fonctions liées à la sûreté du transport aérien qui sont prescrites dans la *Loi sur l'ACSTA* ou confiées à l'ACSTA par le Ministre; les fonctions assignées englobent à l'heure actuelle le contrôle sélectif des non-passagers qui accèdent aux zones réglementées des aéroports et la gestion du programme de Carte d'identité pour les zones réglementées.

La loi stipule que l'ACSTA doit assurer l'uniformité à travers le Canada en ce qui a trait au contrôle de la sûreté et à toutes les autres fonctions prévues dans son mandat.

La *Loi sur l'ACSTA* est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2002, par décret. La structure de gouvernance de l'ACSTA comprend un Conseil d'administration formé de 11 membres, y compris le président, tous nommés par le gouverneur en conseil. Le Conseil nomme un chef de la direction qui est chargé de la gestion quotidienne de l'ACSTA et qui n'est pas membre du Conseil d'administration. Le ministre des Transports recommande des nominations au Conseil d'administration, peut émettre des directives exécutoires à l'ACSTA et peut confier d'autres fonctions liées à la sûreté du transport aérien à l'ACSTA.

À l'heure actuelle, l'effectif de l'ACSTA compte quelque 200 employés, principalement au siège social à Ottawa. L'ACSTA s'acquitte de ses responsabilités en matière de contrôle par l'entremise d'entrepreneurs qui embauchent environ 4 000 agents qui, chaque année, effectuent le contrôle de plus de 37 millions de passagers et de travailleurs et qui interceptent plus de 700 000 articles interdits à 89 aéroports.

EXIGENCE RELATIVE À L'EXAMEN DE LA LOI

En vertu de l'article 33 de la *Loi sur l'ACSTA* :

- (1) Au cours de la cinquième année qui suit l'entrée en vigueur du présent article, le ministre effectue un examen des dispositions de la présente loi et de son application.

- (2) Le ministre fait déposer un rapport de l'examen devant chaque chambre du Parlement dans les quinze jours de séance de celle-ci suivant l'établissement du rapport.

PROCESSUS

Le ministre des Transports a créé un Comité consultatif formé de trois membres à temps partiel, avec pour mandat de mener une étude et une analyse indépendantes, d'entreprendre des consultations, et de préparer un rapport comportant des recommandations et des observations.

Le Comité va consulter l'ACSTA et Transports Canada, ainsi que les intervenants, notamment les transporteurs aériens, les exploitants d'aéroport, les voyageurs aériens et d'autres ministères et organismes du gouvernement fédéral. Le Comité tiendra des réunions dans l'ensemble du Canada dans le but de permettre à des individus et à des groupes de faire valoir leurs points de vue. Afin d'aider les parties qui désirent présenter des exposés, le Comité préparera un document d'orientation expliquant les principales questions d'intérêt pour le Comité.

Un secrétariat à temps plein a été mis sur pied à Transports Canada dans le but d'appuyer le Comité.

PORTÉE DES TRAVAUX DU COMITÉ

Le Comité sera la principale source du ministre pour obtenir des conseils impartiaux relativement à l'examen quinquennal des dispositions et de l'exécution de la *Loi sur l'ACSTA*. Le ministre désire également obtenir des avis du Comité sur les exigences futures en matière de sûreté de l'aviation et d'autres faits nouveaux qui sont susceptibles d'influer sur les activités futures de l'ACSTA. Le ministre confie au Comité des tâches à la suite de l'examen impartial de l'écrasement du vol 182 d'Air India survenu en 1985, et reconnaît que le Comité peut souhaiter formuler des observations sur d'autres questions importantes qui seront portées à son attention au cours de son mandat.

1. Examen des dispositions et de l'exécution de la loi

Le but premier de cet examen quinquennal de la *Loi sur l'ACSTA* est de s'assurer que la loi constitue une base législative solide et adéquate pour répondre au mandat de l'ACSTA en matière de sûreté aérienne. Le Comité examinera toutes les dispositions de la *Loi sur l'ACSTA* et identifiera les

dispositions qu'il juge comme devant faire l'objet de modification, de précision, de remplacement ou de suppression. Le Comité identifiera également l'ajout de nouvelles dispositions nécessaires à l'exécution du mandat en matière de sûreté aérienne.

Le ministre a demandé au Comité d'accorder une attention spéciale aux questions inhérentes aux dispositions de la loi qui traitent de ce qui suit :

- la gouvernance et la reddition des comptes, incluant le choix du modèle de société d'État, et les responsabilités du ministre, du Conseil d'administration du président et du chef de la direction;
- l'exécution des principales fonctions de contrôle (de façon directe, par l'entremise de fournisseurs de services de contrôle, ou par le biais des pouvoirs accordés aux exploitants d'aéroport);
- le rôle de l'ACSTA dans le financement du Programme de protection des transporteurs aériens de la GRC et la sûreté accrue aux aéroports en collaboration avec les administrations aéroportuaires;
- l'obligation de l'ACSTA de se conformer à l'exigence de la *Loi sur l'ACSTA* pour exécuter ses fonctions de contrôle de manière efficace et efficiente et l'ensemble de ses fonctions de façon uniforme dans l'ensemble du Canada;
- les qualifications, la formation et le rendement des fournisseurs de services de contrôle et des agents de contrôle;
- la protection des renseignements ayant trait à la sûreté aérienne ou à la sûreté publique.

Le mandat de l'ACSTA demeure conforme aux objectifs de la politique de sûreté nationale du gouvernement, et, par conséquent, le ministre ne cherche pas à obtenir les conseils du Comité sur l'élargissement du mandat de l'ACSTA au-delà des fonctions pertinentes à la sûreté aérienne. La structure, l'organisation et les fonctions des entités gouvernementales sont la prérogative du premier ministre. Le Comité va formuler des recommandations et des observations sur la pertinence et l'efficacité du modèle existant pour l'exécution du mandat de l'ACSTA au chapitre de la sûreté aérienne.

2. Examen des exigences futures en matière de sûreté de l'aviation et d'autres faits nouveaux

À partir de l'examen des dispositions et du fonctionnement de la *Loi sur l'ACSTA* par le Comité, y compris les questions touchant le mandat, la gouvernance, la reddition de comptes et la prestation des services, le ministre demande des avis indépendants au Comité sur certaines questions concernant les activités et besoins futurs de l'ACSTA notamment :

- l'incidence des volumes et des tendances de trafic passagers du transport aérien prévus aux aéroports canadiens qui bénéficient des services de l'ACSTA;
- les exigences en matière de sûreté prévues aux aéroports canadiens qui bénéficient des services de l'ACSTA;
- la nouvelle technologie et les nouvelles pratiques de contrôle et de traitement et leur impact sur les exigences relatives à l'acquisition et à l'entretien des équipements.

Dans son budget de décembre 2001, le gouvernement a introduit le Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA) dans le but de financer les initiatives en matière de sûreté aérienne. Les montants recueillis grâce au DSPTA sont remis au Trésor et non directement à l'ACSTA ou à toute autre entité gouvernementale ayant des responsabilités en matière de sûreté. Les travaux du Comité ne porteront pas sur la structure, le niveau ou l'impact du DSPTA actuel sur l'industrie aérienne. On ne demande pas d'avis au Comité au sujet des sources, mécanismes et niveaux de financement applicables à l'ACSTA.

3. Questions découlant de l'examen impartial de la tragédie du vol 182 d'Air India

Le 23 novembre 2005, l'honorable Bob Rae a soumis au gouvernement son rapport sur les questions demeurées en suspens au sujet de l'attaque à la bombe contre le vol 182 d'Air India. M. Rae a recommandé que la question ci-après fasse l'objet d'une étude approfondie :

« L'attaque à la bombe contre le vol d'Air India fait ressortir des manquements graves à la sûreté aérienne. Le Canada a-t-il tiré suffisamment de renseignements de cette tragédie du point de vue de sa politique publique à cet égard? Quels sont les changements additionnels qui doivent être apportés aux lois, règlements et pratiques? »

Dans le cadre de la réponse gouvernementale au rapport de M. Rae, le ministre des Transports enjoint au Comité consultatif :

- de se pencher sur les mesures qui ont été prises depuis 1985 pour remédier aux manquements à la sûreté aérienne qui ont été relevés dans l'attaque à la bombe dirigée contre le vol 182 d'Air India, surtout en ce qui a trait au contrôle des passagers et de leurs bagages;
- et de formuler, à l'intention du ministre, des avis quant aux changements nécessaires dans les lois, règlements et pratiques applicables.

Dans le cadre de ses activités, le comité va rencontrer les familles des victimes de la tragédie d'Air India afin de discuter des manquements à la sûreté aérienne de 1985.

4. Questions diverses

Le Comité peut informer le ministre d'autres questions d'importance qui sont signalées à son attention dans le cadre de ses recherches, analyses ou consultations.

RAPPORT ET ÉCHÉANCIER

Le Comité rédigera un rapport à l'intention du ministre des Transports, incluant des observations et des recommandations sur les dispositions et sur l'exécution de la *Loi sur l'ACSTA*, ainsi que d'autres questions qui relèvent de son mandat.

Le Comité soumettra son rapport d'ici au 1^{er} juillet 2006 afin de permettre au ministre de compléter l'examen de la loi avant le 31 mars 2007, soit cinq ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'ACSTA*.

Annexe C

MÉMOIRES ET CONSULTATIONS

Les administrations, organismes, organisations et personnes qui suivent ont présenté des mémoires écrits au Comité et / ou ont participé aux réunions avec le Comité dans le cadre de ses consultations.

Administration aéroportuaire
de Calgary

Administration aéroportuaire
de Charlottetown

Administration aéroportuaire
de Régina

Administration aéroportuaire
de Vancouver

Administration aéroportuaire
de Victoria

Administration aéroportuaire
de Winnipeg

Administration aéroportuaire
du grand Toronto

Administration canadienne de la
sûreté du transport aérien (ACSTA)

Administration de l'aéroport
international d'Ottawa Macdonald-
Cartier

Administration de l'aéroport
international de Halifax

Administration de l'aéroport
international de St.-Jean (T.-N.-L.)

Administration de l'aéroport
international du Grand Moncton

Aeroguard Group

Aéroport de Campbell River –
Ville de Campbell River

Aéroport de Kamloops

Aéroport de Kuujuaq

Aéroport de Yellowknife

Aéroport international Ben-Gurion

Aéroport international d'Iqaluit

Aéroport international de Hamilton

Aéroport international de Kelowna

Aéroport international de
Whitehorse

Aéroports d'Edmonton
 Aéroports de Montréal
 Affaires étrangères et Commerce international Canada
 Afrique du sud – Ministère des Transports
 Agence des Services frontaliers du Canada
 Air Canada
 Air Canada Cargo
 Air Canada Jazz
 Air France
 Air North
 Air Transat
 Air Transport Association (United States)
 Airline Services International
 Airports Council International – Europe
 Airports Council International – North America
 Alberta Infrastructure and Transportation
 Alkan Air
 Allemagne, Ministère fédéral des Transports, de l'Infrastructure et des Affaires urbaines
 Alta Flights (Charters) Inc.
 America West Airlines
 American Airlines
 American Association of Airport Executives
 Association canadienne des centres de vie autonome
 Association des malentendants canadiens
 Association des pilotes d'Air Canada
 Association du transport aérien du Canada
 Association du transport aérien international
 Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale
 ATCO Frontec
 Australia, Department of Transport and Regional Services
 BAA Gatwick
 BAA Heathrow
 BFC Bagotville
 Braden-Burry Expediting (BBE)
 British Columbia Aviation Council
 British Columbia Institute of Technology, Aerospace Technology
 British Columbia Ministry of Transportation
 Buffalo Airways
 Bureau du Conseil privé
 Bureau du vérificateur général
 Calgary Chamber of Commerce
 Cameron, le professeur Gavin, l'université de Calgary
 Canadian North
 CanJet Airlines
 Cargojet
 Cathay Pacific Airways Ltd.
 Central Mountain Air
 Chambre de commerce de Halifax
 Chambre de commerce du Montréal métropolitain

Collenette, l'honorable David M.,
c.p., ancien Ministre des Transports

Comité de Richmond pour les
personnes handicapées

Commission européenne, Direction
générale de l'Énergie et des
transports

Comox Valley Airport Commission

Conseil des aéroports du Canada

Conseil des aéroports du Québec

Continental Airlines

Corporation aéro-gare – Bagotville
Saguenay

Corps canadien des
Commissionnaires Division
de Québec

Dryden Air

Dueck Aviation

État d'Israël, Agence de la Sûreté

État d'Israël, Ministère des
Transports

États-Unis d'Amérique, Committee
on Commerce, Science and
Transportation

États-Unis d'Amérique, Department
of Homeland Security

États-Unis d'Amérique, Government
Accountability Office

États-Unis d'Amérique, House of
Representatives, Committee on
Homeland Security

États-Unis d'Amérique,
Transportation Security
Administration

Executive Flight Centre, Edmonton

First Air

Flemming, M. Brian, C.M., c.r.,
DCL, ancien président du conseil
d'administration de l'ACSTA

Garda du Canada

Gendarmerie royale du Canada

Gestion ACE Aviation Inc.

Glanford Aviation Services Ltd.

Groupe Enbridge

Guillaume, M. Jim

Harmony Airways

Harmony Solutions

Horizon Air

International Consultants on
Targeted Security – Europe
Holdings BV

Israel Airports Authority

Japon, Ministère des Transports

Kenn Borek Air

Kenny, le sénateur Colin, Président
du Comité permanent du sénat
permanent de la sécurité nationale
et de la défense

L'Alliance pour l'Égalité des
Personnes Aveugles du Canada

l'Association des pilotes de ligne,
Internationale

Lapierre, l'honorable Jean-C., c.p.,
député, ancien Ministre des
Transports

Le Syndicat des Métallos

Létourneau, Me. Mario

Los Angeles World Airports

McGill, université de, Institut de
droit aérien et spatial

McNeal & Associates Consultants Ltd.

| | |
|--|---|
| Ministère des Transports du Québec | Service canadien du renseignement de sécurité |
| Northern Air Transport Association | Servisair/ Globe Ground |
| Northwest Airlines, Inc. | Shannahan's Investigation and Security Ltd. |
| Northwest Territories Transportation | Shell Aerocentre, Edmonton |
| Northwestern Air Lease Ltd. | Skyservice ligne aérienne |
| Nova Scotia Transportation and Public Works | Sunwing Airlines |
| Nunavut, Department of Economic Development and Transportation | Teamsters Canada |
| Organisation de l'aviation civile internationale | Trans North Helicopters |
| Penauille Servisair | Transports Canada |
| Prince Edward Air | Transports Manitoba |
| Provincial Airlines | Transports Nouveau Brunswick |
| Purolator Courier Ltd. | Transwest Air |
| Regional Community Airports Coalition (coalition régionale des aéroports locaux) | Twilite Security |
| Ronald Reagan Washington National Airport | UPS Canada |
| Royaume-Uni, Department for Transport | US Airways |
| Salter, le professeur Mark, l'Université d'Ottawa | Ville de Rouyn-Noranda – Service de l'aéroport régional |
| Saskatchewan Highways and Transportation | Ville de Yellowknife |
| Sécurité Kolossal Inc. | WESTAC — Western Transportation Advisory Council |
| | WestJet |
| | World Wide Flight |
| | Yukon Highways and Public Works |

Réunions de consultation publiques :

| | |
|----------------------------------|------------------|
| Calgary (Alberta) | le 6 avril 2006 |
| Montréal (Québec) | le 20 avril 2006 |
| Halifax (Nouvelle-Écosse) | le 3 mai 2006 |
| Toronto (Ontario) | le 17 mai 2006 |
| Vancouver (Colombie-Britannique) | le 1 juin 2006 |

Annexe D

AÉROPORTS DÉSIGNÉS EN VERTU DE LA *LOI SUR L'ACSTA*

AÉROPORTS DE CATÉGORIE 1:

Vancouver (aéroport international),
Colombie-Britannique

Calgary (aéroport international),
Alberta

Edmonton (aéroport international),
Alberta

Winnipeg (aéroport international),
Manitoba

Ottawa (aéroport international
Macdonald-Cartier), Ontario

Toronto (aéroport international
Lester-B.-Pearson), Ontario

Montréal (aéroport international
Pierre-Elliott-Trudeau), Québec

Montréal (aéroport international
de Mirabel), Québec

Halifax (aéroport international),
Nouvelle-Écosse

AÉROPORTS DE CATÉGORIE 2:

Kelowna, Colombie-Britannique

Prince George, Colombie-
Britannique

Victoria (aéroport international),
Colombie-Britannique

Régina, Saskatchewan

Saskatoon (aéroport international
John-G.-Diefenbaker), Saskatchewan

London, Ontario

Sudbury, Ontario

Thunder Bay, Ontario

Toronto (Centre-ville), Ontario

Windsor, Ontario

Québec (aéroport international
Jean-Lesage), Québec

Frédéricton, Nouveau-Brunswick
Aéroport international du Grand
Moncton, Nouveau-Brunswick
Saint-Jean, Nouveau-Brunswick
Charlottetown, Île-du-Prince-
Édouard
Gander(aéroport international),
Terre-Neuve et Labrador

St. John's, Terre-Neuve et Labrador
Iqaluit, Nunavut
Yellowknife, Territoires du Nord-
Ouest
Whitehorse (aéroport international),
Yukon

AÉROPORTS DE CATEGORIE AUTRE:

Colombie-Britannique

Abbotsford
Campbell River
Castlegar
Comox
Cranbrook
Dawson Creek
Fort St. John
Kamloops
Nanaimo
Penticton
Prince Rupert
Quesnel
Sandspit
Smithers
Terrace
Williams Lake

Alberta

Fort McMurray
Grande Prairie

Lethbridge
Lloydminster
Medicine Hat
Red Deer (aéroport régional)

Saskatchewan

Prince Albert

Manitoba

Brandon
Thompson

Ontario

Hamilton
Kingston
Kitchener/Waterloo
(aéroport régional)
North Bay (aéroport Jack-Garland)
Sarnia (aéroport Chris-Hadfield)
Sault-Ste-Marie
Timmins
Toronto/Buttonville
(aéroport municipal)

Québec

Alma
Bagotville
Baie-Comeau
Chibougamau/Chapais
Gaspé
Îles-de-la-Madeleine
Kuujuaq
Kuujuarapik
La Grande Rivière
Lourdes-de-Blanc-Sablon
Mont-Joli
Rivière-Rouge (aéroport international de Mont-Tremblant)
Roberval
Rouyn-Noranda
Sept-Îles
Val d'Or

Nouveau-Brunswick

Bathurst (aéroport régional)
Charlo
St-Léonard

Nouvelle-Écosse

Sydney
Yarmouth

Terre-Neuve et Labrador

Churchill Falls
Deer Lake
Goose Bay
St. Anthony
Stephenville
Wabush

GLOSSAIRE

| | |
|-------------------------------|---|
| ACS | <i>Arrêté sur le contrôle de sécurité</i> , en vertu des dispositions de la <i>Loi sur l'aéronautique</i> et du <i>Règlement canadien sur la sûreté aérienne</i> |
| ACSTA | Administration canadienne de la sûreté du transport aérien |
| AG | Aviation générale – comprend toutes les activités d'aviation autres que les services aériens réguliers et l'aviation militaire |
| Agent de contrôle | Employé d'un fournisseur de services de contrôle qui assure ces services |
| ASA | Agent de la sûreté aérienne relevant du Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA) – agent de police ayant reçu une formation spéciale et qui prend place à bord de certains vols commerciaux canadiens |
| ASFC | Agence des services frontaliers du Canada |
| Catégories d'aéroports | <i>catégorie 1</i> – les neuf principaux aéroports du Canada (l'un d'eux, Montréal-Mirabel, n'assure plus à l'heure actuelle le transport de passagers) <i>catégorie 2</i> – les 20 aéroports intermédiaires du Canada <i>catégorie autre</i> – les petits aéroports du Canada, dont 60 sont désignés en vertu de la <i>Loi sur l'ACSTA</i> pour assurer les services de contrôle du transport aérien |
| CBE | Contrôle des bagages enregistrés |

| | |
|---------------------------------------|---|
| CGSA | Groupe consultatif sur la sûreté aérienne, établi par Transports Canada en 2005 – groupe consultatif national chargé de favoriser l'échange de points de vue sur les politiques, les stratégies, la réglementation et les priorités de programme en matière de sûreté aérienne |
| Chef de point de contrôle | Agent de contrôle qui surveille le travail des agents de contrôle et les opérations réalisées au point de contrôle |
| CIEM | Centre intégré d'évaluation des menaces – partenariat regroupant plusieurs organismes fédéraux qui évalue les menaces à la sécurité, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme |
| CIZR | Carte d'identité pour les zones réglementées |
| CNP | Contrôle des non-passagers – les non-passagers comprennent l'ensemble du personnel des aéroports ayant accès aux zones réglementées des aéroports, à savoir les équipages de bord, les préposés à l'avitaillement, les traiteurs, les préposés au nettoyage des aéronefs, les préposés à l'entretien, les préposés à la manutention des bagages, le personnel des concessions, etc. |
| CPE | Contrôle préembarquement |
| DDP | Demande de propositions |
| Déposition d'effets personnels | Action de placer les survêtements, les appareils électroniques et le contenu des poches (dans des plateaux ou sur la courroie) pour en assurer le contrôle distinct |
| DMOM | Détecteur à main d'objets métalliques (de type bâton) |
| DSPTA | Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien |
| FBO | Exploitant des services aéronautiques à l'aéroport – entreprise qui exploite des vols d'avions nolisés et d'affaires aux aéroports et fournit d'autres services reliés à l'aviation |
| GRC | Gendarmerie royale du Canada |
| HST | Habilitation de sécurité en matière de transport, émise par Transports Canada |
| IATA | Association du transport aérien international – association industrielle représentant les principales sociétés aériennes assurant le transport international de passagers et de fret |
| LGFP | <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> |
| LPZR | Laissez-passer pour les zones réglementées |

| | |
|---|--|
| MATRA | Une façon d'élaborer une évaluation des menaces et des risques par un regroupement de plusieurs organismes chargé des responsabilités connexes, qui précise un processus permettant de cerner l'éventail complet et l'ampleur des risques dans un aéroport, ainsi que les rôles et les responsabilités des différents organismes pour prendre les mesures qui s'imposent; l'évaluation porte sur les contrôles en place ainsi que sur les autres mesures à prendre |
| NDAC | Normes relatives à la désignation des agents de contrôle |
| OACI | Organisation de l'aviation civile internationale – organisation intergouvernementale regroupant 189 États contractants (au moment de la rédaction du rapport); il s'agit d'un organisme spécialisé des Nations Unies |
| PCPTA | Programme canadien de protection des transporteurs aériens |
| PDOM | Portique de détection d'objets métalliques |
| PNE | <i>Procédures normalisées d'exploitation de l'ACSTA</i> |
| Précontrôle pour les passagers à destination des É.-U. | Zone réservée dans certains aéroports de catégorie 1 pour assurer le contrôle préembarquement et le traitement des passagers à destination des États-Unis (pour les vols transfrontaliers) |
| PSP | <i>Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité</i> , conclu entre le Canada, les États-Unis et le Mexique – comprend un Programme de sécurité |
| SCRS | Service canadien du renseignement de sécurité |
| SCT | Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada |
| SDE | Systèmes de détection d'explosifs – systèmes manuels ou automatisés qui servent principalement à détecter la présence d'explosifs dans les bagages à main et les bagages enregistrés |
| SDTE | Système de détection de traces d'explosifs — équipement à fonctionnement manuel qui sert à détecter des traces minuscules de résidus d'explosifs sur les bagages à main et les bagages enregistrés |

| | |
|-------------------------|---|
| SGSu | Système de gestion de la sûreté – processus documenté permettant d'établir des objectifs annuels en matière de sûreté, de clarifier les rôles et les responsabilités d'un organisme en matière de sûreté, d'évaluer et de gérer les risques, d'élaborer des plans d'urgence, d'effectuer des vérifications ainsi que de mesurer et d'évaluer le rendement de manière soutenue |
| SPDAA | Système portatif de défense antiaérienne – missiles tirables à l'épaulé, pouvant être utilisés contre des aéronefs |
| SPPCC | Sécurité publique et Protection civile Canada |
| TC-SPU | Direction de la Sûreté et des Préparatifs d'urgence, Transports Canada |
| TIPS | Système de projection d'images de menaces – didacticiel à l'intention des agents de contrôle qui utilisent le matériel de radioscopie en ligne (le logiciel projette des images fictives d'objets menaçants sur l'image radioscopique d'un sac réel pour améliorer la capacité de détection d'images de menaces) |
| TSA | Transportation Security Administration des États-Unis (entité du Département de la Homeland Security) – responsable du contrôle de sûreté de l'aviation |
| XRT | Tuteur de radioscopie – programme de formation assistée par ordinateur servant à la formation des agents de contrôle (utilisé en milieu non opérationnel ou en salle de classe) |
| Zone réglementée | Zone désignée d'un aéroport dans laquelle seules les personnes autorisées ont la permission d'entrer en raison de la proximité d'aéronefs et d'autres activités névralgiques, tant à l'intérieur de l'aérogare que côté piste |