



**Mémoire au
Comité permanent des finances**

**À propos du
Projet de loi C-43, partie 4, section 2, articles 143 et 144 –
Modifications à la *Loi sur l'aéronautique***

**Présenté par
Kevin Psutka
Président et directeur général**

**Au nom de la
Canadian Owners and Pilots Association (COPA)**

Sommaire

Nous sommes préoccupés à propos de la façon dont la modification à la *Loi* a été élaborée, sans consultation, de l'étendue des éventuels pouvoirs du ministre et du caractère unilatéral de l'imposition d'interdictions et d'exigences de consultation visant les aérodromes, alors que la *Loi sur l'aéronautique* (la *Loi*) ne prescrit pas de telles interdictions ou exigences de consultation relatives à l'utilisation du sol aux environs de la plupart des aérodromes au Canada. Nous sommes également préoccupés par le fait que cette question n'a pas été référée au Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités. C'est pourquoi nous demandons que la section 2, partie 4, du projet de loi C-43 soit retirée du projet de loi jusqu'à la tenue de consultations avec l'industrie de l'aviation.

Nota

J'utilise les expressions « aérodrome » et « aéroport » dans ce mémoire. La *Loi* donne une définition étendue d'un « aérodrome », qui s'applique à plus de 5 000 installations au Canada, que ce soit un agriculteur qui utilise un champ pour ses activités de pulvérisation des cultures, un chantier ou un atelier d'entreprise qui utilise un hélicoptère, un propriétaire de chalet qui amarre un hydravion au quai sur le bord d'un lac, un acheteur de billes qui se pose à côté d'une estacade flottante ou d'importantes installations comme l'aéroport Macdonald-Cartier à Ottawa. Le *Règlement de l'aviation canadien* précise qu'un « aéroport » est un « aérodrome agréé », un sous-groupe d'aérodromes auxquels Transports Canada (TC) a octroyé un certificat en vertu de la sous-partie 302 du *Règlement*. Selon *Les transports au Canada 2011* de TC¹, la plus récente année de publication des statistiques en ligne, il y aurait 570 aéroports.

Contexte

Peu après avoir pris en charge son portefeuille, l'actuelle ministre des Transports a exprimé l'objectif de créer une exigence réglementaire pour tout promoteur d'aérodrome de consulter certaines personnes et certains organismes gouvernementaux avant d'aménager un aérodrome ou de construire quoi que ce soit sur cet aérodrome. Dans le cadre du processus de modification de la réglementation relevant du Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne, TC a mené une évaluation interne, l'évaluation

préliminaire de la question et de la consultation² (EPQC), pour établir qu'il n'était pas nécessaire de réaliser une consultation approfondie des intervenants, sous forme de groupe de discussion. Compte tenu des ramifications très étendues que pourrait présenter cette initiative, l'industrie a réagi à cette décision par une vague de commentaires sans précédent pour réclamer la constitution d'un groupe de discussion. Une rencontre en groupe de discussion, incluant la COPA, a finalement eu lieu en juin 2014. Nous avons alors tiré les conclusions suivantes de cette rencontre :

- a) TC désirait prescrire une consultation afin d'obtenir une contribution officielle et consignée du public au plan d'aménagement d'un aéroport;
- b) l'exigence de consultation se limiterait aux nouveaux aéroports et à la construction sur ces aéroports;
- c) la *Loi* serait modifiée afin de réviser la définition d'un aéroport, afin que par exemple certaines utilisations peu fréquentes d'un terrain ou d'un plan d'eau ne soient plus réputées avoir fonction d'aéroport.

Les travaux du groupe de discussion découlaient de l'EPQC. Lorsque l'évaluation traitait de l'exploitation, il n'y avait aucune mention de nouvelle construction sur des aéroports établis ou de changements opérationnels dans des aéroports établis. En fait, l'EPQC définissait les intervenants comme les « individus proposant de construire et d'exploiter un aéroport au Canada, ceux qui pourraient avoir l'intention d'utiliser un aéroport à l'avenir, et le grand public ». De plus, une partie du processus de l'EPQC consiste à évaluer la taille de la population touchée, qui a abouti à l'énoncé suivant : « La taille de la population ne peut pas être quantifiée, étant donné que l'exigence proposée de consultation s'appliquerait aux nouveaux aéroports ». Il n'y avait aucune mention d'aéroports établis.

Un rapport provisoire sur la rencontre du groupe de discussion a donné lieu à plusieurs suggestions de modifications au rapport. La version provisoire faisait état d'un solide consensus des participants de l'industrie sur le fait que l'exigence de consultation devrait s'appliquer uniquement aux nouveaux aéroports. L'industrie attendait la version finale du rapport et prévoyait des ébauches de modifications réglementaires pour l'automne 2014, après quoi un autre groupe de discussion aurait été convoqué. Aucun de ces événements n'est survenu. La COPA (et les autres participants de l'industrie, croyons-nous) avait compris à partir des discussions du groupe que la *Loi* serait modifiée quelque temps après la publication du projet de réglementation, et qu'une modification à la *Loi* donnerait lieu à des consultations.

Mode d'élaboration des modifications à la *Loi*

À notre grand étonnement, des modifications à la *Loi* sont apparues dans le projet de loi C-43. Aucun des participants au groupe de discussion rejoints par la COPA n'était au courant de cette décision, ni d'une quelconque discussion sur son contenu.

Les modifications à la *Loi* n'ont rien à voir avec ce qui était attendu, et vont beaucoup plus loin qu'une application aux nouveaux aéroports et à l'utilisation (exploitation) proposée de nouveaux aéroports. Si le groupe de discussion avait su que l'initiative allait aussi loin que ce qui est proposé dans les modifications à la *Loi*, il y aurait eu des discussions considérablement différentes sur les répercussions d'une application élargie. Comme il n'y a eu aucune discussion avec l'industrie à propos des modifications à la *Loi* et de leur portée d'application beaucoup plus vaste que ce que couvraient les discussions, les modifications à la *Loi* devraient être retirées du projet de loi C-43 afin de permettre une discussion approfondie avec l'industrie.

Intention du ministre

Il semblerait que l'article 4.31 des modifications à la *Loi* ne soit pas strictement nécessaire. En vertu du paragraphe 4.3(2) de la *Loi*, le ministre pourrait être autorisé spécifiquement à prendre des arrêtés pour « interdire [...] l'aménagement ou l'agrandissement d'un aérodrome donné ou un changement à son exploitation » par voie de règlement. Toutefois, un tel règlement et tout arrêté pris en conséquence devraient être publiés en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires*³ (LTR). L'objet réel de l'attribution de cette autorisation dans le cadre d'un projet de loi omnibus sur le budget semble être le paragraphe 4.31(2), qui soustrait un arrêté à l'exigence de conformité à la LTR.

Comme les exigences de la LTR sont de nature statutaire, une exemption de conformité ne peut pas être conférée par règlement, à moins qu'une disposition de la LTR ne le permette, ce qui n'est pas le cas ici. L'objet réel de l'ajout de l'article 4.31 à la *Loi sur l'aéronautique* semble donc de pouvoir éviter qu'un arrêté doive être conforme à la LTR. Le ministre pourrait donc se soustraire à l'application régulière de la *Loi* et à une discussion approfondie avec toutes les parties s'il en décide ainsi, peu importe le motif. La COPA s'inquiète beaucoup de la possibilité que ce degré de pouvoir, en l'absence de politiques, devienne gravement préjudiciable pour le système national de transport aérien.

Une illustration de cette préoccupation se trouve dans le témoignage⁴ donné par Shari Currie de TC devant le Comité permanent des finances le 5 octobre. Le député Murray Rankin a demandé si une structure quelconque encadrerait ce pouvoir discrétionnaire très vaste relativement à l'intérêt public, s'il existait des documents ou des orientations sur la façon d'exercer ce pouvoir discrétionnaire. M^{me} Currie a fait état des quatre piliers de la *Loi sur l'aéronautique*, ou des principes enchâssés dans cette loi. Le député Rankin a demandé par souci de précision si le pouvoir discrétionnaire devait se rapporter à la politique de l'aéronautique, et M^{me} Currie a répondu que oui.

Lors de la préparation de ce mémoire, notre examen de la *Loi* n'a fait ressortir aucune indication claire de la portée de l'intérêt public, et un responsable de TC a confirmé que cet élément serait élaboré dans le cadre de l'initiative sur l'exigence de consultation. Comme la portée des pouvoirs du ministre en matière d'intérêt public demeure indéfinie, il serait prématuré de conférer des pouvoirs supplémentaires.

Politique de l'aéronautique

Il y a des lacunes en matière de politique de l'aéronautique, en particulier en ce qui concerne la plupart des aérodromes au Canada.

Il existe en fait une Politique nationale des aéroports⁵, instituée en 1994. Son élaboration visait à justifier la décision du gouvernement de se retirer de la propriété de tous les aéroports, à l'exception de 26 aéroports importants, et de l'exploitation de tout aéroport. La Politique énonçait de fermes principes sur la capacité des collectivités à déterminer ce qui convient le mieux à leurs besoins en transport aérien. La COPA s'opposait à la Politique parce qu'elle laissait tous les aérodromes régionaux et de moindre envergure à la merci d'intérêts locaux. Nous avons régulièrement rappelé aux ministres des Transports successifs que la Politique devrait être révisée afin d'établir si elle maintient un nombre suffisant d'aérodromes pour soutenir toutes les facettes de l'aviation, moyen de transport, formation et loisirs. TC a refusé de passer en revue cette politique. Par conséquent, il subsiste peu d'orientations, sinon aucune, permettant au ministre de

déterminer en quoi consiste l'intérêt public, du moins en ce qui concerne les promoteurs et utilisateurs d'aérodromes.

Étant donné que les politiques offrent des orientations limitées ou mal définies au ministre en appui d'une infrastructure nationale d'aérodromes au-delà des 26 grands aéroports, des pouvoirs supplémentaires pour restreindre ou interdire un aérodrome ne devraient s'exercer que dans le cadre de l'actuelle LTR, afin que l'industrie de l'aviation puisse contribuer à part entière à une quelconque décision.

Pouvoirs établis

Des ajouts sont proposés à l'article 4.9 de la *Loi*, après l'alinéa 4.9*k*). À première vue, il semble déjà exister une autorisation de prendre des règlements interdisant l'aménagement ou l'expansion d'aérodromes, ou tout changement à leur exploitation, en vertu de l'alinéa 4.9*e*), et *k.1*) ne semble donc pas créer un pouvoir qui n'existe pas déjà, ce qui s'applique aussi à *k.2*). Tout règlement concernant « les activités exercées aux aérodromes ainsi que l'emplacement, l'inspection, l'enregistrement, l'agrément et l'exploitation des aérodromes » pourrait inclure une exigence de consultation. Nous nous demandons si le but de la modification n'est pas de donner l'impression que la seule raison de l'inaction à ce jour repose sur une absence d'autorisation, alors que cette autorisation existe déjà.

Équité

Un autre problème lié aux modifications à la *Loi* tient à leur caractère unilatéral. Nous réalisons que la ministre subit des pressions de la part des fonctionnaires et du public à l'égard de l'aménagement d'aérodromes, mais de son côté, l'industrie de l'aviation, COPA comprise, sollicite depuis des années des interventions concernant des activités près des aérodromes qui nuisent à la sécurité et à l'utilisation de ces derniers. Dans de tels cas, TC a répondu ne pas avoir le pouvoir d'interdire ces activités, sauf pour le nombre limité d'aérodromes auxquels peut s'appliquer un règlement de zonage aéroportuaire⁶ (RZA). TC a affirmé que sa seule option pour les aérodromes sans RZA consiste à restreindre ou interdire l'aviation.

Je voudrais souligner que les RZA s'appliquent à seulement 150 aérodromes, une mince proportion des 570 aérodromes agréés et des milliers d'autres aérodromes. Un RZA est difficile à obtenir, et il se limite de plus à restreindre la hauteur des bâtiments, des structures et des objets (dont ceux à croissance naturelle), et à protéger les aéronefs de dangers éventuels, comme les impacts d'oiseau et l'interférence de signaux électroniques. TC ne possède pas la capacité de restreindre d'autres activités sources d'interférence, comme les aménagements résidentiels souvent à l'origine de frictions entre les résidents et les propriétaires et utilisateurs d'un aérodrome.

C'est pourquoi nous estimons qu'un élargissement des pouvoirs du ministre lui permettant d'interdire un quelconque aérodrome en l'absence d'un pouvoir équivalent d'interdire des utilisations du sol incompatibles à proximité d'un quelconque aérodrome est tout simplement inéquitable et ne favorise pas le maintien d'un réseau d'aérodromes. Les modifications à la *Loi* devraient donc être retirées jusqu'à ce que l'on puisse élaborer une approche plus équilibrée des pouvoirs du ministre, avec la contribution de l'industrie.

Position de la COPA sur la consultation pour l'aménagement d'aérodromes

Depuis que TC a annoncé son intention de modifier la *Loi* et le *Règlement*, la COPA a soutenu ne pas s'opposer à la consultation. En fait, notre *Guide to Private Aerodromes*⁷ conseille ce qui suit :

« Invitez vos voisins à discuter de l'aérodrome que vous planifiez avant d'entreprendre la construction. »

« Dites-leur que vous êtes à l'écoute de leurs préoccupations en matière de bruit et de sécurité, et que vous êtes disposé à y donner suite. Expliquez les procédures de circuit et la nécessité de circuits occasionnels de pratique, pour mieux assurer votre sécurité et la leur. »

« Communiquez avec les responsables municipaux avant d'entreprendre la construction de votre aérodrome et de vos installations, pour leur dire que l'aérodrome relève de la compétence fédérale et que vous respecterez le Code national du bâtiment. Précisez que vous êtes disposé à les tenir au courant de la situation. » [TRADUCTION]

L'objectif de la COPA tout au long de l'initiative sur l'exigence de consulter a été de trouver un équilibre entre la participation des intérêts locaux et l'assurance que l'avenir de l'aviation au Canada se définisse au mieux des intérêts de tous.

Examen parlementaire des modifications à la Loi

Nous nous préoccupons du fait que l'examen des modifications à la *Loi* n'ait pas été confié au Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'une question importante pour l'avenir de notre système de transport aérien et qu'elle aurait dû être examinée par le comité responsable de ces questions.

Conclusion

Nous comprenons qu'il est nécessaire que TC intervienne dans des dossiers d'abus de la compétence fédérale, par exemple quand une personne déclare qu'un dépotoir est un aérodrome, mais il existe de nombreux cas légitimes où la création ou l'aménagement d'un aérodrome correspond véritablement au mieux des intérêts du public, aviateurs comme non-aviateurs. Les modifications à la *Loi* ont une portée trop large, conférant au ministre le pouvoir unilatéral de contourner tous les processus de consultation, avec des orientations politiques limitées ou absentes sur ce qui constitue l'intérêt public en ce qui a trait au maintien d'un réseau adéquat d'aérodromes au Canada. C'est pourquoi la COPA demande respectueusement que les modifications à la *Loi* soient retournées à TC pour être améliorées.

À propos de la COPA

La COPA est la plus importante association de l'aviation au Canada. Créée en 1952, elle représente les intérêts de 17 000 Canadiens qui possèdent et pilotent des aéronefs à des fins de transport personnel et de loisirs. Notre énoncé de mission consiste à protéger l'aviation personnelle et à la promouvoir à titre d'élément apprécié, intégral et durable de la collectivité canadienne.

Références

1. Les transports au Canada 2011 – Addenda, tableau A1, page 167, <https://www.tc.gc.ca/media/documents/policy/Stats-Addend-2011-fra.pdf>.
2. Avis de rapport sur les activités du CCRAC n° 2013-014, Évaluation préliminaire de la question et de la consultation, <http://wwwapps.tc.gc.ca/Saf-Sec-Sur/2/npa-apm/doc.aspx?id=10095>.
3. *Loi sur les textes réglementaires*, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/S-22/TexteCompleet.html>.
4. Témoignage de Shari Currie, http://parlvu.parl.gc.ca/Parlvu/TimeBandit/PowerBrowser_SilverLight.aspx?ContentEntityId=12243&EssenceFormatID=477&date=20141105&lang=en, [en anglais seulement].

5. Politique nationale des aéroports, <http://www.tc.gc.ca/fra/programmes/aeroports-politique-menu-71.htm>.
6. *Règlement fédéral de zonage aéroportuaire*, <https://www.tc.gc.ca/fra/ontario/aerien-rza-pickering-contexte-federaux-1480.htm>.
7. Le *Guide to Private Aerodromes* de la COPA est réservé exclusivement aux membres de l'Association.