



*Ultralight Pilots
Association of Canada*

Le 10 novembre 2014

Présentation de Kathryn Lubitz, présidente de l'Ultralight Pilots Association of Canada (UPAC) devant le Comité permanent des finances

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

Nous présentons ce mémoire au nom des pilotes de chaque province et territoire du Canada qui possèdent et utilisent plus de 7 000¹ avions ultra-légers et légers principalement à partir d'aérodromes rudimentaires situés en milieu rural.

Les modifications telles qu'elles sont formulées confèrent au ministre le pouvoir d'interdire les activités aéronautiques à partir d'opinions, sans débat public ou obligation de rendre compte. De plus, elles ne prévoient aucun recours ou mécanisme de rappel pour le propriétaire ou l'exploitant d'un aérodrome touché par une telle interdiction.

Des consultations sont déjà en cours entre Transports Canada et les représentants de l'industrie de l'aviation au sujet de l'aménagement des aérodromes. Des modifications à la *Loi sur l'aéronautique* font d'ailleurs partie de ces consultations. Il serait judicieux de laisser ce processus consultatif arriver à son terme avant d'adopter les modifications proposées dans le projet de loi C-43.

Nous sommes d'avis que les modifications par adjonction des paragraphes 143 4.31(1) et 4.31(2) ainsi que des alinéas 144 4.9 *k.1*) et *k.2*) proposées à la section 2, partie 4, de la *Loi sur l'aéronautique* sont prématurées et incomplètes, et qu'elles devraient être retirées pour l'instant.

Contexte

Les aérodromes au Canada sont de trois types : non enregistrés, enregistrés et agréés. En décembre 2010, Transports Canada a estimé qu'il y avait plus de 6 000² aérodromes au

pays. Selon les estimations, 1 200 d'entre eux étaient enregistrés. Pour enregistrer un aérodrome, son propriétaire/exploitant envoie à Transports Canada les renseignements requis sur l'aérodrome; ces renseignements sont ensuite publiés et rendus disponibles comme aides aux pilotes partout au Canada.

Il a de plus été estimé qu'environ 600² des aérodromes sont agréés et donc, par le fait même, des aéroports. L'agrément est requis lorsque l'aérodrome est situé dans la partie urbanisée d'une ville, lorsqu'il sert à des vols réguliers pour le transport de passagers, ou lorsque le ministre est d'avis que le respect par un aérodrome des exigences d'agrément à titre d'aéroport serait dans l'intérêt public et favoriserait l'exploitation sûre de l'aérodrome. (Référence 302.01(1)c) du RAC)

Seuls 10 % des aérodromes du Canada sont agréés à titre d'aéroports, ce qui laisse 90 % des aérodromes non agréés du pays exploités de façon sécuritaire et sans intervention de Transports Canada.

Des changements nécessaires?

On peut se demander s'il est nécessaire d'apporter de tels changements fondamentaux aux pouvoirs du ministre à l'égard de la *Loi sur l'aéronautique*.

Il est rare qu'un gouvernement ou des personnes résidant près d'un aérodrome aient recours aux tribunaux pour se plaindre de l'exploitation de celui-ci. Dans la plupart des cas, la compétence fédérale exclusive en matière d'aéronautique a été confirmée. Ces actions sont rapportées dans les médias pour la seule raison qu'elles ne sont pas fréquentes. Une revue de la couverture médiatique des recours en justice ces dernières années révèle que trois litiges au sujet de l'aménagement d'aérodromes ont eu un retentissement public important (Parkland en Alberta, Neuville au Québec et Burlington en Ontario). Des préoccupations ont aussi été exprimées au sujet de neuf aérodromes³ privés situés dans la région des sables bitumineux au nord de Fort McMurray, en Alberta. En somme, douze cas où le ministre aurait pu intervenir. Cela représente un pourcentage insignifiant de 0,2 % du nombre total d'aérodromes au Canada.

Cela constitue une preuve supplémentaire que les aérodromes du Canada sont exploités en toute sécurité et dans un esprit de collaboration avec les voisins, et ce, sans aucune intervention de Transports Canada.

La modification proposée à 4.31(1) de la *Loi sur l'aéronautique* confère au ministre le pouvoir de prendre un arrêté ordonnant l'arrêt de l'aménagement d'un aérodrome sur la seule base d'opinions. En plus, la proposition de modification 4.31(2) lui permet de le faire sans examen ou consultation, et n'exige de lui aucune justification dans les cas où il existe un conflit entre le droit du propriétaire d'utiliser son terrain à des fins légales d'aviation et ses voisins qui ont tout simplement décidé de s'opposer à l'idée.

Accorder au ministre le pouvoir d'interdiction décrit dans les modifications, et ce, selon son libre arbitre et à partir d'opinions, est une contradiction de l'article 4.2 de la *Loi sur l'aéronautique*, qui stipule que le ministre est chargé de l'aménagement et de la réglementation de l'aéronautique, et de l'alinéa 4.2 a) selon lequel il doit *favoriser les progrès* de l'aéronautique.

Intérêt public

La Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation de 2012 mentionne ceci : « En matière de réglementation, le gouvernement s'engage à : 1. protéger et promouvoir l'intérêt public, comme le définit le Parlement dans la loi, en ce qui a trait à la santé, à la sûreté et à la sécurité, à la qualité de l'environnement et au bien-être économique et social des Canadiens. » Il est difficile de dire où l'intérêt public concernant les aérodromes se situe dans ce qui précède.

Il n'existe pas de paramètres sur ce qu'est l'intérêt public, et nous craignons que seul l'intérêt doté de la voix la plus forte et du meilleur financement sera considéré comme « intérêt public ».

Il existe un intérêt public national pour un réseau d'aviation viable d'un bout à l'autre du pays. Le Canada possède un riche patrimoine d'aviation influencé par sa géographie. Dans ce contexte, les aérodromes et les aéroports publics font assurément partie de l'intérêt public. L'intérêt public est évident dans les régions du Canada desservies uniquement par l'aviation. Ailleurs au pays, les avantages de l'activité aéronautique ne sont peut-être pas aussi clairs, mais ils ne sont pas moins importants.

Au lieu de favoriser un esprit de collaboration et de consensus, les pouvoirs accordés au ministre par ces modifications provoqueront des conflits et de la confusion là où les intérêts publics divergent. Le ministre pourrait utiliser son pouvoir discrétionnaire pour favoriser un voisin mécontent et prendre un arrêté pour qu'un propriétaire arrête d'utiliser en toute légalité son terrain à des fins d'aviation privée, et ce, même lorsque la sécurité n'est pas en cause et que l'intérêt public est celui d'une seule personne.

La *Loi sur l'aéronautique* inclut des possibilités de recours et d'appel pour les enjeux liés aux documents de l'aviation canadiens. Aucun processus de la sorte concernant les arrêtés pris par le ministre pour les aérodromes n'est inclus avec ces modifications, ce qui rend celles-ci très inégales et injustes.

Ces modifications devraient être assorties d'un processus d'appel à la disposition d'un propriétaire pour lequel le ministre a pris un arrêté l'obligeant à mettre fin à l'aménagement de son aérodrome.

Le pouvoir d'interdire l'aéronautique

Dans son témoignage du 5 novembre à la réunion du Comité permanent des finances⁴, M^{me} Shari Currie, directrice, Politiques et Services de réglementation, a indiqué que le

ministre ne donne pas d'autorisation aux aérodromes et ne dispose pas actuellement du pouvoir d'intervenir pour arrêter l'aménagement d'un aérodrome. M^{me} Currie a de plus confirmé que ces nouveaux pouvoirs d'intervention s'appliqueront à tous les aérodromes, des pistes herbeuses en milieu rural aux aéroports internationaux de catégorie 1 avec tout ce qui se trouve entre les deux.

Ces modifications donneront au ministre le pouvoir d'intervenir et d'interdire l'aménagement de tout aérodrome. À la place, le ministre devrait demander le pouvoir d'intervenir pour protéger les aérodromes et les activités aéronautiques, car cela fait partie du mandat.

Nous voyons un parallèle avec les agriculteurs qui ont reçu des plaintes de nouveaux voisins qui n'ont pas réalisé qu'ils ont déménagé dans une région rurale avec les bruits, les odeurs, la poussière et la saleté qui font partie de l'agriculture moderne. Cela s'est traduit par une loi provinciale sur le droit aux activités agricoles normales. Les aérodromes ruraux font partie de la vie dans les milieux ruraux canadiens; on doit les protéger et les favoriser, pas les interdire.

Consultation actuelle

Transports Canada mène actuellement des consultations avec des intervenants de la communauté de l'aviation au sujet des initiatives réglementaires qui ont trait à l'aménagement des aérodromes. Le processus de consultation du formulaire (SGDDI n° 9048133) Évaluation préliminaire de la question et de la consultation (EPQC) a mené à la formation d'un groupe de discussion, qui étudie ces enjeux. Le processus consultatif a été enclenché par ce que Transports Canada qualifie de « nombre croissant de questions complexes liées aux aérodromes et portant sur la construction et l'exploitation d'aérodromes certifiés et non certifiés⁵ [...] »

Ces consultations ont commencé au début de 2014 et ont été suivies par un groupe de discussion en juin 2014. Les discussions incluent des propositions de changements à la *Loi sur l'aéronautique*, en particulier à la définition d'un aérodrome.

Les discussions du groupe de discussion ont aussi porté sur l'élaboration de paramètres autour des termes « aménagement » et « intérêt public » dans le contexte de la *Loi sur l'aéronautique* et les exigences réglementaires proposées. Jusqu'à ce que ces termes soient définis, il est prématuré de donner au ministre les pouvoirs extraordinaires d'interdire des activités aéronautiques sur la seule base d'opinions ou de son libre arbitre.

Le projet de règlement était prévu cet automne. À la suite de sa publication, les discussions porteraient ensuite sur les modifications à la *Loi sur l'aéronautique* et sur les règlements encadrant le processus de plainte. À ce jour, les parties intéressées attendent toujours le projet de modifications réglementaires.

En aucun moment les changements à la *Loi sur l'aéronautique* proposés dans le projet de loi C-43 n'ont fait l'objet de discussions.

Un des résultats des efforts du groupe sera un cadre suggéré qu'utiliseront les employés de Transports Canada pour traiter les plaintes relatives aux aérodromes. Chaque plainte devra être examinée pour qu'on détermine si une question réelle de sécurité ou d'intérêt public est en cause.

Si une plainte est convaincante, Transports Canada pourra intervenir et mettre fin aux activités de l'aérodrome. Si elle n'est pas légitime, Transports Canada ne fera rien; l'aménagement de l'aérodrome pourra se poursuivre mais sans l'approbation du Ministère. Celui-ci restera silencieux. Toutefois, cela n'exclut pas les contestations devant les tribunaux.

Le processus de plainte sera onéreux et coûteux en temps pour le promoteur de l'aérodrome et pour Transports Canada. Il utilisera des ressources que le Ministère dit ne pas avoir.

Résumé

Le fait que ces modifications à la *Loi sur l'aéronautique* n'ont pas été incluses dans les consultations actuelles va à l'encontre du point 2.vi. de la Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation, selon lequel on doit « favoriser l'accessibilité, la clarté et l'adaptabilité de la réglementation grâce à [l'engagement], la transparence, la responsabilisation et les examens par le public ». Il n'y a eu aucun préavis, discussion, ou consultation des parties touchées avant la publication de ces modifications dans le projet de loi C-43.

Même si nous considérons comme admirable l'intérêt que montre le gouvernement à apporter des modifications constructives à la *Loi sur l'aéronautique*, les modifications proposées sont trop vastes, trop ouvertes à l'interprétation et démesurées dans les pouvoirs qu'elles accordent. Les enjeux sont trop compliqués pour être résolus par ces modifications. De plus, nous sommes d'avis que ces modifications nuiront au travail déjà commencé par le groupe de consultation chargé des modifications proposées à la *Loi sur l'aéronautique* et à la réglementation sur les aérodromes.

Nous invitons le comité à retirer ces modifications à la *Loi sur l'aéronautique* du projet de loi C-43 et à laisser le groupe de parties intéressées travaillant déjà dans le cadre consultatif de Transports Canada compléter son travail. Une législation efficace et qui répond aux besoins de la croissance actuelle et future dans l'aviation est importante pour la croissance industrielle et technologique du Canada. C'est pourquoi elle doit être créée avec soin.

Merci.

Références :

1. Chiffres sur les aéronefs, <http://wwwapps2.tc.gc.ca/Saf-SeC-Sur/2/ccarcs/aspscripts/fr/sommenaerocat.asp?month=&year=>.
2. Nombre d'aérodromes au Canada AC-301-002, Enregistrement d'un aérodrome, http://www.tc.gc.ca/media/documents/aC-opssvs/CI_301-002.pdf.
3. Tiré de <http://www.albertaoilmagazine.com/2014/07/wild-skies-oil-sands-airways/>, « Transports Canada a corroboré cette information dans un courriel envoyé à Alberta Oil : "... dans le secteur des sables bitumineux de l'Athabasca; l'un d'eux est un aérodrome agréé, l'aéroport de Fort McMurray. Neuf de ces aérodromes sont des aérodromes privés agréés utilisés pour les sables bitumineux". », 21 juillet 2014 [TRADUCTION].
4. FINA No de réunion : 56, 5 nov. 2014, http://parlvu.parl.gc.ca/Parlvu/TimeBandit/PowerBrowser_SilverLight.aspx?ContentEntityId=12243&EssenceFormatID=477&date=20141105&lang=en&Language=F.
5. Évaluation préliminaire de la question et de la consultation, <http://wwwapps.tc.gc.ca/Saf-SeC-Sur/2/npa-apm/actr.aspx?id=7&aType=1&lang=fra>.