



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Tuesday, April 3, 2001 (*in camera*)

Le mardi 3 avril 2001 (à huis clos)

Tuesday, April 24, 2001

Le mardi 24 avril 2001

Issue No. 6

Third meeting on:
The Expenditures set out in the Estimates
for the fiscal year ending
March 31, 2002

Fascicule n° 6

Troisième réunion concernant:
Les dépenses projetées dans le Budget des
dépenses pour l'exercice se terminant
le 31 mars 2002

WITNESSES:
(*See back cover*)

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Ferretti Barth
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Mahovlich
De Bané, P.C.	Stratton
Doody	Tunney

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hervieux-Payette will be replaced at a later date by the name of another senator (*March 29, 2001*).

The name of the Honourable Senator De Bané was substituted for that of the Honourable Senator Banks (*April 23, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Ferretti Barth
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cools	Mahovlich
De Bané, c.p.	Stratton
Doody	Tunney

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hervieux-Payette sera substitué à celui d'un autre sénateur à une date ultérieure (*29 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur De Bané est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 23 avril 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, April 3, 2001

(8)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 9:30 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, Stratton, Tunney (9).

Other senator present: The Honourable Senator Moore (1).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee undertook discussion of its future business.

Canada's Emergency and Disaster Preparedness.

After discussion, it was agreed to invite Ms Margaret Purdy, the Associate Deputy Minister of National Defence responsible for the Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness, to appear before the committee on April 24, 2001 to follow up on the Committee's report on Canada's Emergency and Disaster Preparedness.

Deferred maintenance costs of infrastructures in Canada's post-secondary institutions

The Honourable Senator Moore made a presentation to committee members on the issue of deferred maintenance costs of infrastructures in Canada's post-secondary institutions. After discussion, it was agreed that the committee would hold hearings on this issue in the fall after background information has been prepared by committee staff.

Swissair Investigation

After discussion, it was agreed that the committee hold a meeting on May 1, 2001 on the cost of the Swissair Investigation and the international convention relating to the responsibility for the costs of international air accidents.

Financial Administration of the Judges Act

After discussion, it was agreed that the committee invite the Deputy Minister of Justice to appear before it on May 8, 2001 in relation to the financial administration of the Judges Act.

Canadian International Development Agency

After discussion, it was agreed that the committee invite the Minister responsible for CIDA to appear before it on May 15, 2001 to explain how CIDA was constituted and is now funded.

Public Service Commission

After discussion, it was agreed that the committee invite the President of the Public Service Commission to appear before it on May 29, 2001.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 3 avril 2001

(8)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à huit clos aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray, c.p., (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, Stratton et Tunney (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Moore (1).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité discute de ses travaux futurs.

Protection civile au Canada

Après discussion, il est convenu d'inviter Mme Margaret Purdy, sous-ministre associée à la Défense nationale et responsable du Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence, à comparaître devant le comité le 24 avril 2001 pour donner suite au rapport du Comité sur l'examen de la protection civile au Canada.

Report des coûts d'entretien des infrastructures dans les établissements postsecondaires du Canada

L'honorable sénateur Moore présente aux membres du comité un exposé sur le report des coûts d'entretien des infrastructures dans les établissements postsecondaires du Canada. Après discussion, il est convenu que le comité tienne des audiences sur cette question à l'automne, une fois que des documents d'information auront été préparés par le personnel du comité.

Enquête de Swissair

Après discussion, il est convenu que le comité tienne une réunion le 1^{er} mai 2001 sur le coût de l'enquête de Swissair et la convention internationale concernant la responsabilité pour les coûts des accidents aériens internationaux.

Administration financière de la Loi sur les juges

Après discussion, il est convenu que le comité invite le sous-ministre de la Justice à comparaître devant lui le 8 mai 2001 au sujet de l'administration financière de la Loi sur les juges.

Agence canadienne de développement international

Après discussion, il est convenu que le comité invite la ministre responsable de l'ACDI à comparaître devant lui le 15 mai 2001 pour expliquer comment l'ACDI a été constituée et est maintenant financée.

Commission de la fonction publique

Après discussion, il est convenu que le comité invite le président de la Commission de la fonction publique à comparaître devant lui le 29 mai 2001.

Accountability and Reporting to Parliament

After discussion, it was agreed that the committee examine accountability issues and the Estimates and performance of a specific department in the fall after committee staff has prepared background information on these subjects.

At 11:04 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, April 24, 2001

(9)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:33 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bolduc, Cools, De Bané, P.C., Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, P.C., Tunney (9).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Transportation Safety Board of Canada:

David Kinsman, Executive Director;

William Tucker, Director General of Investigation Operations;

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 1, 2001, the committee continued its examination of the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2002.

Mr. Kinsman made an opening statement and with Mr. Tucker answered questions from members of the committee.

At 10:28 a.m., the committee continued its meeting *in camera* to discuss its future business.

Remuneration of judges

The committee continued its discussion of April 3, 2001 on the issue of remuneration of judges under the Judges Act and the role of Parliament in the process.

After debate, it was agreed to inform the Minister and Deputy Minister of Justice of the committee's concerns by sending them a summary of the discussion of the present meeting with a request to indicate which one of them is in the most appropriate position to answer the committee's questions.

Canadian International Development Agency

The committee undertook discussion of its decision of April 3, 2001 to invite the Minister responsible for CIDA before the committee. After debate it was agreed that there was no need for the committee to invite the Minister before the committee.

Responsabilité et rapports au Parlement

Après discussion, il est convenu que le comité examine les questions de responsabilité ainsi que le budget des dépenses et le rendement d'un ministère en particulier à l'automne, après que le personnel du comité aura rédigé des documents d'information sur ces sujets.

À 11 h 04, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 24 avril 2001

(9)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Cools, De Bané, c.p., Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, c.p., et Tunney (9).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Bureau de la sécurité des transports du Canada:

David Kinsman, directeur exécutif;

William Tucker, directeur général, Coordination des enquêtes.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 1^{er} mars 2001, le comité poursuit son examen des dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

M. Kinsman fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Tucker, répond aux questions.

À 10 h 28, le comité poursuit ses délibérations à huis clos en vue d'examiner des travaux futurs.

Rémunération des juges

Le comité a poursuivi son débat du 3 avril 2001 sur la rémunération des juges aux termes de la Loi sur les juges et sur le rôle joué par le Parlement dans le processus.

Après débat, le comité convient qu'il faut informer le ministre et le sous-ministre de la Justice de ses préoccupations en leur envoyant un résumé des délibérations d'aujourd'hui et en leur demandant lequel des deux est le plus en mesure de répondre à ses questions.

Agence canadienne de développement international

Le comité discute de la décision qu'il a prise, le 3 avril 2001, d'inviter le ministre responsable de l'ACDI à comparaître. Après débat, il est entendu que le comité n'a pas besoin d'inviter le ministre à comparaître.

At 11:02 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 11 h 02, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, April 24, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to examine the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2002.

Senator Lowell Murray (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, you may recall that on several occasions Senator Ferretti Barth and others, but principally Senator Ferretti Barth, raised the question of the investigation costs of airline disasters that occur on or near Canadian territory.

At one point, approximately a year ago, we were to have heard from the Chairman of the Transportation Safety Board of Canada, the Honourable Benoit Bouchard. That good intention was overtaken by prorogation of that session of Parliament. Nevertheless, we revisited the issue when the Estimates were before us again. Fortunately, we were able to arrange for the appearance this morning of three officials from the Transportation Safety Board: Mr. David Kinsman, Executive Director of the Transportation Safety Board; Mr. William Tucker, Director General of Investigations Operations; and Mr. Jean Laporte, Director of Corporate Services.

First, we will be looking for up-to-date information on the costs related to the investigation of the Swissair accident of September 1998, which was the occasion for Senator Ferretti Barth's questions.

Second, the officials will provide an overview of the discussions and negotiations relating to the international agreement on responsibility for the costs of air accidents.

Honourable senators, when the representatives of the Transportation Safety Board have completed their testimony, I intend to convene an *in camera* meeting of the committee to discuss future business. However, it is now my pleasure to call on Mr. David Kinsman, Executive Director of the Transportation Safety Board of Canada, who has an opening statement.

Mr. David Kinsman, Executive Director, Transportation Safety Board of Canada: Honourable senators, because I have only recently undertaken my responsibilities as Executive Director of the Transportation Safety Board, I have called upon two of my colleagues, who have already been introduced to you by the Chairman. Mr. Tucker is the Director General of Investigations Operations. He has been with the Transportation Safety Board for the 11 years of its existence. He was with the Canadian Aviation Safety Board prior to that.

[*Translation*]

To my right is Mr. Jean Laporte, Director of Corporate Services and Senior Financial Officer for the Transportation Safety Board.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 24 avril 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2002.

Le sénateur Lowell Murray (président) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorable sénateurs, vous vous souvenez peut-être qu'à plusieurs reprises le sénateur Ferretti Barth et d'autres, mais principalement le sénateur, ont soulevé la question du coût des enquêtes des catastrophes aériennes qui se produisent sur le territoire canadien ou à proximité.

À un certain moment, il y a environ un an, le président du Bureau de la sécurité des transports du Canada, l'honorable Benoit Bouchard, devait comparaître devant nous. Cette bonne intention ne s'est pas concrétisée à cause de la prorogation de la session parlementaire. Néanmoins, nous avons considéré de nouveau la question lorsque le Budget des dépenses nous a été à nouveau présenté. Heureusement, nous avons pu organiser la comparution ce matin de trois hauts fonctionnaires du Bureau de la sécurité des transports: M. David Kinsman, directeur exécutif du Comité de la sécurité, M. William Tucker, directeur général chargé de la coordination des enquêtes, et M. Jean Laporte, directeur des services intégrés.

Premièrement, nous allons examiner les renseignements à jour concernant les frais relatifs à l'enquête de la catastrophe de la compagnie Swissair de septembre 1998, qui est à l'origine des questions posées par le sénateur Ferretti Barth.

Deuxièmement, les hauts fonctionnaires nous fourniront un aperçu des discussions et négociations relatives à l'accord international concernant la responsabilité des coûts des catastrophes aériennes.

Honorables sénateurs, lorsque les représentants du Bureau de la sécurité des transports auront terminé leur témoignage, j'ai l'intention de réunir le comité à huis clos pour discuter de nos travaux futurs. Cependant, j'ai maintenant le plaisir de donner la parole à M. David Kinsman, directeur exécutif du Bureau de la sécurité des transports du Canada, qui a une déclaration préliminaire à faire.

M. David Kinsman, directeur exécutif, Bureau de la sécurité des transports du Canada: Honorable sénateurs, étant donné que je n'occupe que depuis récemment mon poste de directeur exécutif du Comité de sécurité des transports, j'ai fait appel à deux de mes collègues que le président vous a déjà présentés. M. Tucker est le directeur général chargé de la coordination des enquêtes et il a été membre du Bureau de la sécurité des transports depuis qu'il existe soit 11 ans. Il était auparavant avec le Bureau de sécurité de l'aviation canadienne.

[*Français*]

À ma droite, M. Jean Laporte, directeur des services intégrés et agent financier supérieur pour le Bureau de la sécurité des transports.

[English]

With your indulgence, Mr. Chairman, I would like to make a few brief opening remarks and then respond to your questions.

[Translation]

With your permission, I will be speaking mostly in English. However, I will be happy to answer your questions in your preferred official language.

[English]

We appear before you this morning to respond to questions that have arisen about the costs of the ongoing investigation into the tragic crash of Swissair Flight 111 off the coast of Nova Scotia in September of 1998. In a broader sense, you have also posed questions concerning Canada's obligation to absorb the costs for such an investigation.

I believe you already have background material on the Transportation Safety Board, so I will not repeat our mandate or our operating principles. However, I would like to re-emphasize the importance that has been attached to the element of independence for the agency by the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act. This independence is a critical factor in principle as well as in practice in ensuring that investigations are conducted in a fully objective fashion and, just as important, are seen nationally and internationally as being uninfluenced by external interests.

I will begin with a brief discussion of the costs of the investigation to this point. We have provided you with a breakdown of the costs incurred by Canada as of the end of the fiscal year 2000-2001. On the first page of the summary we have provided that breakdown by department and agency. For the TSB these are incremental costs — that is to say, costs above and beyond normal operating costs — and they are attributable directly to the Swissair Flight 111 recovery and investigation activity. Although the Transportation Safety Board had no direct control over the costs incurred by other departments and agencies, all of those costs were charged against TSB appropriations for ease of accounting and visibility.

The second page of the summary takes these same total incremental costs and breaks them down by activity. You will note that a significant percentage of the total costs are attributable to the unique circumstances of this accident and the extensive efforts applied to the search, recovery and identification of human remains, personal effects and aircraft wreckage. Those are the first three items of activity on the sheet.

Because the accounting framework did not arrange costs according to these activities, the distribution of costs represented on this page are approximations only. We are confident, however, that they are representative of the distribution of costs by the activities listed.

I would like to emphasize that these are only the costs to Canadians in the federal accounting framework. Clearly there

[Traduction]

Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais faire quelques brèves observations préliminaires et ensuite répondre à vos questions.

[Français]

Si vous me le permettez, je ferai la plupart de mes commentaires en anglais, mais il me fera plaisir de répondre à vos questions dans les deux langues officielles, selon vos préférences.

[Traduction]

Nous comparaissions devant vous ce matin pour répondre aux questions qui ont été soulevées au sujet des frais de l'enquête en cours sur la catastrophe aérienne du vol 111 de la Swissair au large de la côte de Nouvelle-Écosse en septembre 1998. Dans un sens plus large, vous avez aussi posé des questions concernant l'obligation du Canada d'acquitter les coûts d'une telle enquête.

Je crois que vous possédez déjà de la documentation sur le Comité de sécurité des transports, et donc je ne répéterai pas l'énoncé de notre mandat ou nos principes de gestion. Cependant, j'aimerais à nouveau souligner l'importance que la Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports attache à l'indépendance du Bureau de la sécurité des transports. Cette indépendance est un facteur critique, en principe de même qu'en pratique, pour veiller à ce que les enquêtes soient menées de façon totalement objective et, ce qui est tout aussi important, qu'elles soient vues au pays et à l'étranger comme exemptes de l'influence d'intérêts extérieurs.

Je commencerai par discuter brièvement des coûts des enquêtes jusqu'ici. Nous vous avons fourni une ventilation des coûts engagés par le Canada à la fin de l'exercice financier 2000-2001. Sur la première page du tableau récapitulatif, nous vous avons fourni la ventilation par ministère et organisme. Pour le BST, ce sont des coûts additionnels — c'est-à-dire des coûts qui dépassent les coûts normaux de gestion — et ils sont attribuables directement aux travaux d'enquête et de récupération du vol 111 de la Swissair. Même si le Bureau de sécurité du transport n'a aucun contrôle direct sur les coûts contractés par d'autres ministères et organismes, tous ces coûts sont imputés au crédit du BST pour faciliter la comptabilité et assurer la visibilité.

La deuxième page du tableau récapitulatif reprend le total de ces mêmes coûts additionnels et les répartit par activité. Vous noterez qu'un pourcentage important du total de ces coûts est attribuable aux circonstances exceptionnelles de cet accident et aux efforts intensifs déployés pour la recherche, la récupération et l'identification des restes humains, des effets personnels et de l'épave. Ce sont les trois premiers postes d'activité qu'on trouve sur la feuille.

Étant donné la structure de la comptabilité, ces coûts ne sont pas organisés selon ces activités, et les coûts qui figurent sur cette page sont seulement approximatifs. Nous croyons cependant qu'ils représentent la distribution des coûts selon les activités indiquées.

Je tiens à souligner qu'il s'agit seulement des coûts imputés aux Canadiens dans la structure de la comptabilité fédérale. Il y a eu

were other costs, particularly to the province, to municipalities and to individuals, that are not captured in these figures.

Additionally, other substantial costs for which we do not have exact figures were incurred by the Boeing aircraft company and Swissair through the assistance they provided our investigation team, particularly during the early stages of the investigation. Other companies and agencies incurred costs as well, but they would be of a relatively minor nature.

Allow me to turn to a brief discussion of why Canada undertook the leadership role in this investigation and why Canada assumed the majority of the costs.

The conduct of the Swissair 111 accident investigation by Canada is in accordance with an international protocol established by the International Civil Aviation Organization, or ICAO. ICAO is an agency of the United Nations. Its current membership consists of some 185 states. Canada is not merely a party to the agreement; it is also the host country for ICAO's headquarters in Montreal, a strong supporter of the organization's aims and a very active participant in its work. That work encompasses many technical fields, including accident investigation.

The specific protocol regarding accident and incident investigation is contained in Annex 13 to the 1944 Chicago Convention on International Civil Aviation. Pursuant to section 26 of the convention, Annex 13 prescribes the responsibility of the state of occurrence, that is, where the accident happened, to undertake an investigation for safety purposes and to be responsible for its conduct. It also contains international standards and recommended practices for the conduct of the investigation.

As an aside, Mr. Chairman, we have much material covering the details of the operations of ICAO in these regards, and we have brought extra copies along. I chose not to table them today because they are very detailed and would be difficult to follow, but we would be more than happy to follow up on any information that any members of your committee or the staff might have following our presentation.

Since its original adoption in 1951, Annex 13 has had periodic reviews and updates as a result of international meetings and working groups that were formed specifically for those purposes. One such meeting was the accident investigation prevention group meeting held in Montreal in September of 1999, known as AIG99. Coincidentally, the agenda items for that meeting addressed responsibilities for mounting an investigation and provisions for the allocation of resources for accident investigations, both of those being of direct relevance to the questions raised by this committee.

The issue of funding for major accident investigations was first raised formally at the accident investigation and prevention group, which I may from time to time refer to as the AIG during this presentation, during those meetings in 1974. It was then discussed at the ICAO assembly meetings of the same year and again in

bien sûr d'autres coûts, supportés en particulier par la province, les municipalités et les particuliers, qui ne figurent pas dans ces chiffres.

En outre, d'autres frais importants pour lesquels nous ne possédons pas de chiffres exacts, ont été supportés par les compagnies aériennes Boeing et Swissair pour venir en aide à notre équipe d'enquête, surtout au début. D'autres compagnies et organismes ont subi des coûts également mais ils seraient relativement moins importants.

Permettez-moi de discuter brièvement des raisons pour lesquelles le Canada s'est chargé de cette enquête et en a assuré la majorité des coûts.

L'enquête menée par le Canada sur l'accident du vol 111 de la Swissair est conforme à un protocole international établi par l'Organisation de l'aviation civile internationale, ou OACI. L'OACI est un organisme des Nations Unies. Il compte actuellement quelque 185 États contractants. Le Canada n'est pas simplement partie à l'accord, il est aussi le pays hôte de l'OACI dont le siège social se trouve à Montréal, et il défend ardemment les objectifs de l'organisation et participe très activement à ses travaux. Ces travaux englobent bien des domaines techniques y compris les enquêtes sur les accidents.

Le protocole précis concernant les enquêtes sur les incidents et accidents figure à l'annexe 13 de la Convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago en 1944. Conformément à l'article 26 de la convention, l'annexe 13 prescrit que la responsabilité de l'État où l'accident ou l'incident se produit doit entreprendre une enquête à des fins de sécurité et être responsable de celle-ci. La convention établit aussi des normes internationales et elle a recommandé des pratiques pour la tenue de l'enquête.

Si vous me permettez une parenthèse, monsieur le président, nous possédons une énorme documentation qui donne des précisions sur les activités de l'OACI à ces égards, et nous en avons apporté des exemplaires supplémentaires. J'ai préféré ne pas les déposer parce qu'ils sont très détaillés et ils seraient difficiles à suivre, mais nous nous ferons un plaisir d'expliquer tout renseignement que des membres de votre comité ou que le personnel pourraient avoir à la suite de notre exposé.

Depuis son adoption initiale en 1951, l'annexe 13 a fait l'objet d'exams et des mises à jour périodiques à la suite de rencontres internationales et de la création des groupes de travail précisément constitués à ces fins. Par exemple le groupe d'enquête sur la prévention des accidents qui s'est réuni à Montréal en septembre 1999, est connu sous le nom de GEA99. Par coïncidence, les articles à l'ordre du jour de cette réunion concernaient les responsabilités pour conduire une enquête et les dispositions en vue de l'affectation des ressources pour les enquêtes sur les accidents, deux sujets qui se rapportent directement aux questions soulevées par votre comité.

La question du financement des enquêtes sur les accidents graves a été soulevée officiellement la première fois par le groupe d'enquête sur la prévention des accidents, auquel je ferai peut-être allusion pendant mon exposé en l'appelant le GEA, au cours des réunions en 1974. Cette question a été discutée aux réunions de

1977. It was raised yet again in the 1992 AIG divisional meeting. Finally, the issue of funding for major accident investigations was raised again at the ICOA AIG meeting in 1999.

The delegates discussed development over the past 20 years or so with respect to public demand for thorough safety investigations, new technology for locating and recovering wreckage from the ocean, and improved flight data recorders that facilitate thorough investigations. They also discussed the safety implications of insufficient funding, some of the possible solutions, and some cautionary notes and additional considerations. The view of the participants was that this issue required immediate action. The members made the recommendation that ICAO undertake a study aimed at identifying solutions for the funding of large accident investigations.

I should point out that the focus of the current concerns is on how to resource accident investigations in those countries that simply do not have the resources or organizational capacity to mount an investigation in the wake of a major air accident.

ICAO is responding to that recommendation, and Canada has volunteered to be a part of any working group that may be formed. If any significant changes are proposed, they will likely be referred to a full assembly meeting involving all ICAO member states. The bottom line, however, is that there has not yet been a consensus for change, and ICAO operates on a consensus basis.

The existing arrangements within Annex 13 also include the ability of the state of occurrence to delegate all or part of the conduct of an air accident investigation to another state. Furthermore, there is provision for the participation and assistance of other states, notably the state of the operator and the state of the manufacturer, regardless of which state is conducting the investigation.

Finally, the arrangements include provision for, and even an expectation of, considerable involvement in the investigation by what are known as technical advisers. These technical advisers are from both government and industry in the various states that are involved with the accident.

To use the Swissair 111 investigation as an example, Canada has certainly not been working alone. The accident investigation was registered in Switzerland and the flight was operated by a Swissair crew. However, it was being operated on a shared flight with Delta Airlines of the United States. The McDonnell Douglas MD 11 type of aircraft was designed and built primarily in the United States, where it also received its initial certification. Thus, both Switzerland and the United States have participated extensively through an accredited representative from the accident investigation agency in each of those countries. They have been assisted by numerous technical advisers from their own agencies, from their respective country's aviation regulator, for example, the Federal Aviation Agency in the United States, and from Swissair, Boeing and other private companies that were involved in the

l'assemblée de l'OACI la même année et à nouveau en 1977. Elle a été soulevée de nouveau lors de la réunion de division du GEA en 1992. Enfin, la question du financement des enquêtes sur les accidents graves a été soulevée de nouveau à la réunion en 1999 du GEA de l'OACI.

Les délégués discutent depuis 20 ans environ pour répondre à la demande du public de mener des enquêtes approfondies en matière de sécurité, de la mise au point d'une technologie nouvelle pour localiser et récupérer les épaves de l'océan et d'enregistreurs de données de vol perfectionnés pour faciliter des enquêtes approfondies. Il a aussi été question des conséquences en matière de sécurité d'un financement insuffisant, certaines des solutions éventuelles et certaines mises en garde et considérations supplémentaires. Du point de vue des participants, cette question exigeait la prise de mesures immédiates. Les membres ont recommandé que l'OACI entreprenne une étude visant à trouver des solutions au financement des enquêtes importantes sur les accidents.

Je dois faire remarquer que les sujets actuels de préoccupation portent en priorité sur la façon de trouver les fonds nécessaires aux enquêtes sur les accidents dans les pays qui n'ont tout simplement pas les ressources ou la capacité d'organisation pour mener une enquête à la suite d'une catastrophe aérienne.

L'OACI répond à cette recommandation et le Canada s'est porté volontaire pour participer à un groupe de travail qui pourrait être mis sur pied. Si des changements importants sont proposés, ils seront vraisemblablement renvoyés à une réunion de l'assemblée plénière qui regroupe tous les États membres de l'OACI. À vrai dire, les États ne se sont pas entendus pour apporter un changement et l'OACI fonctionne par consensus.

Les ententes actuelles à l'annexe 13 comprennent aussi l'aptitude de l'État où se produit la catastrophe, de déléguer toute ou une partie de l'enquête de l'accident aérien à un autre État. En outre, il existe une disposition en vue de la participation et de l'aide d'autres États, notamment l'État de l'exploitant de la ligne aérienne et l'État où l'avion a été fabriqué, indépendamment de l'État qui mène l'enquête.

Finalement, les ententes prévoient aussi et comptent sur la participation intense à l'enquête de ce que l'on appelle les conseillers techniques. Ces conseillers techniques appartiennent à la fois au gouvernement et à l'industrie dans les divers États qui sont en cause dans l'accident.

Si l'on prend l'enquête concernant le vol 111 de la Swissair comme exemple, le Canada n'a certainement pas travaillé seul. L'enquête sur l'accident a été enregistrée en Suisse et le vol était assuré par un équipage de la Swissair. Cependant, ce vol était assuré en partie par Delta Airlines des États-Unis. Le type d'avion MD 11 de McDonnell Douglas a été conçu et construit surtout aux États-Unis, où il a reçu son accréditation initiale. Par conséquent, la Suisse et les États-Unis ont participé à l'enquête grâce à la présence d'un représentant accrédité de l'organisme chargé d'enquêter sur l'accident dans chacun de ces pays. Ils ont bénéficié de l'aide de nombreux conseillers techniques de leurs propres organismes, de l'organe de réglementation de l'aéronautique de leur pays respectif, par exemple la Federal Aviation Agency aux États-Unis et de Swissair, Boeing et d'autres

manufacture, installation or maintenance of the aircraft or its components. While Canada has borne the bulk of the recovery and investigation costs from this accident, the assistance of these other organizations has been substantial.

Why do countries choose to conduct investigations and absorb the associated costs for accidents that occur within their boundaries? First, it is simply to honour the commitment they have made to other nations of the world by becoming a signatory to the Chicago convention. All ICAO states recognize that enhancing the safety of air travel has a price and that the investigation of air accidents and incidents is but one component of those costs. Canada, with her strong involvement in the International Civil Aviation Organization, would naturally be very reluctant to break away from the framework of consensus upon which that organization is based.

Second, I would suggest that there is also an element of sovereignty. Most states prefer to exert full control over their sovereign air space, and that includes being prepared to act when something goes wrong within their territory.

Finally, and of particular importance from an investigative standpoint, is the issue of independence. Any decision to transfer some or all investigative responsibilities or financial obligations to other parties, particularly those with a vested interest with respect to findings and recommendations, would almost certainly limit the freedom of investigation action, thereby jeopardizing the credibility of the investigation, or potentially doing so at least.

Nevertheless, change is rapid in aviation technology, and ICAO obviously has to evolve with those changes. As I have already stated, consensus is the operating principle of ICAO, and changes are rarely progressed unless there is such consensus. This is normally achieved through the discussion of working papers. Then there is usually a state letter sent from the Secretary-General to request the views of state, thereby establishing whether there is international consensus.

Coordination of Canada's view is normally achieved through the office of the Canadian delegation at ICAO and two interdepartmental committees that are chaired by Transport Canada. The first of these, the international aviation technical committee, deals with all technical matters and maintains close liaison with the second. That committee, the ICAO interdepartmental policy committee, has the responsibility of ensuring that they recognize matters that need to be referred to cabinet before a Canadian position is determined.

[Translation]

That concludes my remarks. We will now be happy to answer your questions.

Senator Ferretti Barth: On seeing the high cost of the investigation, I wondered what was going on. You are still relying on a convention that is 50 years old. Is it not part of your mandate to review your directive? In 1999, officials met in Montreal to try and hammer out a consensus, but they were unsuccessful. How

compagnies privées qui ont participé à la fabrication, à l'installation et à l'entretien de l'avion et de ses pièces. Même si le Canada a assumé la majorité des coûts de l'enquête et de la récupération relativement à cet accident, l'aide de ces autres organisations a été énorme.

Pourquoi des pays décident-ils de mener des enquêtes et d'acquitter les frais connexes relatifs aux accidents qui se produisent sur leur territoire? Premièrement, il s'agit simplement d'honorer l'engagement qu'ils ont pris à l'égard d'autres nations du monde en devenant membres signataires de la Convention de Chicago. Tous les États participant à l'OACI reconnaissent que la sécurité accrue des voyages par avion se paie et que l'enquête des accidents et des incidents aériens n'est qu'un élément de ces coûts. Le Canada, étant donné le rôle actif qu'il joue dans l'Organisation de l'aviation civile internationale, hésiterait énormément bien sûr à ne pas respecter le principe de consensus sur lequel cette organisation est fondée.

Deuxièmement, je dirais qu'il y a aussi un élément de souveraineté. La plupart des États préfèrent exercer un contrôle absolu sur leur espace aérien souverain et notamment qu'ils sont prêts à agir lorsque quelque chose d'anormal se passe sur leur territoire.

Finalement, et ce qui revêt une importance particulière sous l'angle de l'enquête, est la question d'indépendance. Toute décision visant à transférer certaines ou toutes les responsabilités d'enquête ou les obligations financières à d'autres parties, en particulier celles qui ont un intérêt à ces conclusions et recommandations, limiterait certes la liberté d'action des enquêteurs ce qui comprometttrait la crédibilité de l'enquête ou aurait au moins la possibilité de le faire.

Néanmoins, la technologie aéronautique évolue rapidement et l'OACI de toute évidence doit évoluer de pair. Comme je l'ai déjà déclaré, le consensus est le principe directeur de l'OACI, et des changements sont rarement apportés en l'absence d'un tel consensus. On y parvient d'habitude grâce à la discussion de documents de travail. Ensuite, d'habitude, le secrétaire général adresse à l'État une lettre lui demandant ses opinions, pour savoir s'il y a un consensus entre les divers pays.

La coordination du point de vue du Canada a lieu normalement par l'entremise du Bureau de la délégation canadienne à l'OACI et deux comités interministériels qui sont présidés par Transports Canada. Le premier, soit le Comité technique international d'aéronautique, traite de toutes les questions techniques et assure une liaison étroite avec le second. Ce comité, soit le Comité de la politique interministérielle de l'OACI, est chargé de veiller à ce qu'il décèle les questions qui doivent être renvoyées au Cabinet avant qu'une position canadienne soit établie.

[Français]

C'est ainsi que je termine mes commentaires. Nous sommes maintenant à votre disposition pour répondre à vos questions.

Le sénateur Ferretti Barth: Lorsque j'ai vu le coût si élevé de l'enquête, je me suis demandé ce qui se passait. Vous vous basez encore sur une convention vieille de 50 ans. N'est-il pas dans votre mandat de revoir votre directive? En 1999, à Montréal, ils se sont regroupés pour en venir à un consensus et ils n'en ont pas

can we continue to work this way in 2001, given the heavy air traffic and a convention that is fifty years out of date?

Pursuant to section 26 of the convention, the country in which the accident occurred should initiate the investigation. However, the convention does not say that this country should cover the full cost of that investigation. Following the crash of Swissair, Canada invited Switzerland to share in the cost of the investigation.

Furthermore, countries are required to review the recommendations and the convention every five years and to abide by a cost-sharing arrangement. For the two countries involved, are there any assurances that costs will indeed be shared? I am concerned about this because it represents a substantial expense for our country. How much money will Canada have to spend? The time has come to look at the situation and amend the convention. I have other questions, but I will submit them to you later in writing.

Mr. Kinsman: I will do my best to answer your questions. If you have any others, I will be happy to respond either in writing or in person at your office.

I admit that the convention has been in place for some 60 years. As time goes by, certain questions are reviewed to ensure that the ICAO's fundamental policies are still relevant. The issue of who should be responsible for conducting an investigation and covering subsequent costs is still under discussion. Judging from what I have observed, the ICAO appears to be concerned at the present time about the fact that there are 185 member countries. As you can well imagine, a number of countries lack the training, the organization and the resources required to conduct an investigation and to pick up the tab.

We need to determine how to go about ensuring air transportation safety throughout the world when an accident occurs in a country that lacks the capability to conduct an investigation, for instance, a country in Africa. Recently, airplane crashes have occurred in certain African nations which lacked the resources to conduct an investigation. The cost issue for countries like Canada, the United States, France and Great Britain is, in my view, a secondary consideration. Instead, we should be concerned about countries that lack the resources to carry out investigations of this nature.

Even though the convention was first drafted in 1944, I would not say that it is outdated. The Transportation Safety Board is concerned about this issue and is taking part in the discussions. Basically, either the ICAO needs to change its internal operating procedures or we need some recommendations from the Departments of Transport and Foreign Affairs.

Senator Ferretti Barth: I can understand that certain African nations that are signatories to the convention do not have the means to initiate an investigation. However, we are talking about Swissair in this particular instance. I am not a politician, but a taxpayer. If another accident similar to the Swissair crash were to occur, Canada would again have to foot the bill for a major investigation at the public's expense. The money spent on the investigation could be earmarked for other purposes.

trouvé. Comment pouvons-nous continuer à travailler de cette façon, en 2001, avec un lourd trafic aérien et une convention vieille de 50 ans?

Selon l'article 26 de la convention, les pays où survient un accident devraient initier une enquête. Cependant, il ne dit pas s'ils doivent assumer tous les coûts reliés à l'enquête. Quand l'accident de la compagnie Swissair est survenu, est-ce-que le Canada a-t-il invité la Suisse à partager les dépenses de l'enquête?

D'autre part, M. Kinsman, les pays doivent revoir les recommandations et la convention à tous les cinq ans et il y aurait un partage des coûts. Serait-il possible d'avoir une assurance pour les deux pays qui seraient impliqués? Cela me préoccupe parce qu'il s'agit d'une dépense considérable pour notre pays. Combien d'argent le Canada doit-il dépenser? Le moment est venu d'étudier cela et de modifier la convention. J'ai d'autres questions, mais je vous les enverrai par écrit.

M. Kinsman: Je ferai mon possible pour répondre à vos questions. Si vous en avez d'autres, je me ferai un plaisir d'y répondre par écrit ou personnellement à votre bureau.

Il est vrai que la convention existe depuis déjà près de 60 ans. En fait, au fur et à mesure que les années passent, certaines questions sont remises sur la table pour s'assurer que les politiques de base de l'OACI sont toujours pertinentes. On discute toujours de la question à savoir qui sera responsable de mener une enquête et qui va payer les frais subséquents. D'après ce que j'ai pu constater, les préoccupations de l'OACI, actuellement, portent sur le fait qu'il y a 185 pays membres. Vous pouvez imaginer que plusieurs de ces pays n'ont ni l'encadrement, ni l'organisation et ni les ressources pour procéder à une enquête et en payer les frais.

Il faut déterminer comment assurer la sécurité du transport aérien à travers le monde lorsqu'il y a un accident qui survient dans un pays incapable de faire une enquête, comme en Afrique par exemple. Récemment, il y a eu des écrasements d'avion en Afrique et les pays où les accidents sont survenus n'avaient pas les moyens de mener une enquête. La question des coûts pour des pays comme le Canada, les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne est, à mon avis, d'un deuxième niveau de préoccupation. Il faut plutôt s'intéresser aux pays qui n'ont pas les ressources disponibles pour effectuer de telles enquêtes.

Même si la convention a été écrite en 1944, je ne dirais pas qu'elle est complètement périmée. Au Bureau de la sécurité des transports, on s'intéresse à la question et on participe aux discussions. En fin de compte, il faut changer la façon de travailler au sein de l'OACI ou avoir des recommandations des ministères des Transports et des Affaires étrangères.

Le sénateur Ferretti Barth: Je comprends que certains pays d'Afrique qui font partie de la convention n'ont pas les moyens d'initier une enquête. Mais ici, nous parlons de la Suisse. Je ne suis pas politique, je suis une contribuable. S'il devait arriver un autre accident comme celui de la compagnie Swissair, le Canada devrait encore subventionner une enquête de grande importance au détriment de la population. L'argent attribué à l'enquête pourrait être alloué à d'autres causes.

The time has come to arrive at a consensus. This situation is of some concern to us and to other large countries as well. We need to devise a kind of cost-sharing arrangement. Internationally, do you think it might be possible to arrange with the airlines to have accident insurance?

Mr. Kinsman: The Government of Ireland has in fact purchased this kind of accident insurance.

At its final meeting of 1999, the ICAO discussed for the very first time the question of insurance. However, these discussions were only informal and the Irish representative volunteered to familiarize the countries with the concept of insurance.

I will now defer to my colleague, Mr. Tucker, whom I believe attended that very meeting.

[*English*]

Mr. Bill Tucker, Director General of Investigations Operations, Transportation Safety Board of Canada: In a nutshell, the method that has been employed by Ireland since about 1995 is still one very directly linked to the state. It is the Government of Ireland who has purchased the insurance underwritten by Lloyds of London. They are now in their second five-year policy.

The question here is the practice of a government regarding insuring itself against liabilities. As I understand it, the Government of Canada chooses to self-insure in most cases. In this case, the premium is a little over Can. \$300,000 per year. There is a deductible and an ample upper limit. It goes up to about Can. \$150 million.

That kind of policy is available. Ireland has explained to us that, when they first started, there was very little interest shown in the tendering process, but in the last tender, several companies showed an interest. That is one way that the idea will progress.

ICAO also supports a bilateral or regional arrangement where a group of states agree to spread the liabilities among themselves.

[*Translation*]

Senator Ferretti Barth: Mr. Kinsman stated that the cost of the investigation was quite prohibitive for Canada. I am curious as to whether Switzerland contributed, financially or otherwise. For the current year alone, requests for funds totaled in excess of \$2 million.

Mr. Kinsman: The Swiss government has not incurred any costs. However, Swissair has spent a considerable sum of money to assist us with our investigation. For example, it placed one of its aircraft at our disposal so that our investigators could examine its internal structure.

Senator Ferretti Barth: As a national airline, Swissair is surely subsidized by the Swiss government. The accident occurred over three years ago and we are still receiving requests for money

Il est temps d'arriver à un consensus. Cela nous dérange et cela dérange aussi d'autres grands pays. Il faut trouver un accord et partager les coûts. Sur le plan international avec les compagnies aériennes, croyez-vous qu'il serait possible d'avoir une assurance en cas d'accident?

M. Kinsman: En fait, le gouvernement de l'Irlande a acheté une assurance pour les accidents.

Lors de la dernière réunion en 1999, la question des assurances a été discutée pour la première fois à l'OACI. Même si les discussions n'étaient pas officielles, le représentant de l'Irlande s'est porté volontaire pour familiariser les pays sur le concept de l'assurance.

Je vais céder la parole à mon collègue, M. Tucker, qui, je crois, a participé à cette réunion.

[*Traduction*]

M. William Tucker, directeur général, Coordination des enquêtes, Bureau de la sécurité des transports du Canada: En un mot, la méthode qu'utilise l'Irlande depuis environ 1995 est toujours une méthode qui a un lien très direct avec l'État. C'est le gouvernement de l'Irlande qui a contracté une assurance auprès de Lloyds of London. L'Irlande en est maintenant à sa deuxième police d'assurance quinquennale.

La question en l'occurrence c'est un gouvernement qu'achète une assurance-responsabilités. Si je ne m'abuse, le gouvernement du Canada a décidé de s'autoassurer dans la plupart des cas. En l'occurrence, la prime est légèrement supérieure à 300 000 \$ canadiens par an. Il y a une franchise et la limite peut atteindre un niveau très supérieur. Elle peut aller jusqu'à environ 150 millions de dollars canadiens.

Cette sorte de police d'assurance est disponible. L'Irlande nous a expliqué que, au départ, très peu d'intérêt était manifesté pour les soumissions mais lors de la dernière soumission, plusieurs compagnies ont manifesté un intérêt. C'est ainsi que l'idée va se répandre.

L'OACI donne aussi son appui à un accord bilatéral ou régional où un groupe d'États s'entendent pour diviser les responsabilités entre eux.

[*Français*]

Le sénateur Ferretti Barth: M. Kinsman a dit que les coûts de l'enquête ont été importants pour le Canada. J'aimerais savoir si la Suisse a contribué financièrement ou autrement. Dans la présente année financière, on a reçu des demandes de fonds qui s'élèvent à deux millions de dollars et plus.

Mr. Kinsman: Le gouvernement suisse n'a déboursé aucun frais. Par contre, la compagnie Swissair a dépensé une somme considérable pour nous aider dans notre enquête. Par exemple, elle a mis à notre disposition un de leurs avions pour que nos enquêteurs puissent en étudier la structure interne.

Le sénateur Ferretti Barth: La compagnie Swissair étant une compagnie nationale, elle est sûrement subventionnée par le gouvernement suisse. Cela fait déjà trois ans que cet accident est

to complete the investigation. How much longer will this investigation take? Has the black box been recovered?

When ICAO members met in Montreal, did a consensus emerge on a cost-sharing arrangement in the event of other catastrophic incidents on foreign soil?

Mr. Kinsman: The investigation is taking a long time because it is very complex. Over two million pieces of the aircraft were recovered from the ocean floor and these had to be identified by investigators. It is a very time-consuming process.

Canada has not waited for the final report to put forward recommendations aimed at improving air safety. A total of 11 recommendations have already been issued further to this crash. We were able to draw a number of conclusions after examining the black boxes and pieces of wreckage. For instance, we found that some of the insulating materials used on the MD-11 were not flame retardant. Therefore, a year and a half ago, we recommended that these materials be replaced on this type of aircraft. Approximately 800 aircraft around the world use identical materials. The US Federal Aviation Administration is requesting that the changes be made within the next five years. Therefore, we have already accomplished one of the goals of the investigation.

We hope to have the final report ready within the year. Some people will likely be disappointed because charges will probably not be laid against anyone. However, that is not important. What is important is that our findings improve passenger safety.

Senator Ferretti-Barth: Will any steps be taken to amend the convention so that the country in which the crash occurs does not have to bear the full cost burden? In my view, it is unfair that Canadian taxpayers have to foot the entire cost of the crash of a Swiss aircraft.

Mr. Kinsman: I agree, but there is an up side to this as well. We were able to investigate Swissair here in Canada.

Senator Ferretti Barth: Yes, and that is why I think it would be better for everyone if we could amend this convention and arrive at a consensus for sharing the costs of an investigation or insurance fees. People would be quite happy to see Canadians concerned about their future responsibility. According to the convention, we are authorized to conduct investigations, but we are not required to pay for them. We need to find some evidence of good will on the part of the Swiss government to share the exorbitant costs. The investigation, which is still ongoing, has already cost over \$50 million. When it comes to investigations, we always know where they begin, but never where they end. That is what concerns me the most.

Mr. Kinsman: I understand very well.

survenu et on reçoit encore des demandes de fonds pour finaliser l'enquête. Combien de temps encore durera cette enquête? La boîte noire a-t-elle été retrouvée?

Lors de la réunion des membres de l'OACI qui s'est tenue à Montréal, un consensus s'est-il dégagé sur le partage des coûts advenant d'autres catastrophes aériennes en territoire étranger?

M. Kinsman: L'enquête est longue parce qu'elle est très complexe. Il a fallu récupérer du fond de l'océan plus de deux millions de pièces de l'avion que les enquêteurs ont dû par la suite identifier. C'est un processus laborieux.

Au Canada, on n'attend pas l'émission du rapport final de l'enquête avant de dégager des recommandations qui amélioreraient la sécurité en vol. On a déjà émis 11 recommandations suite à cet écrasement. L'étude des boîtes noires et des morceaux de l'épave nous a permis de constater certaines choses. Par exemple, on a découvert que des matériaux isolants du MD-11 n'étaient pas inflammables; on a donc émis une recommandation, il y a un an et demi, à l'effet que ces matériaux devaient être changés pour ce type d'avion, car à peu près 800 avions à travers le monde utilisent des matériaux identiques. L'Administration fédérale de l'aviation aux États-Unis demande les modifications d'ici cinq ans. Un des objectifs de cette enquête a donc déjà été rempli.

On espère avoir le rapport final d'ici un an. Des individus seront certainement déçus de ce rapport, car il est fort probable qu'il n'y aura pas de causes de l'accident comme telles, mais ce n'est pas important. Ce qui important, c'est que nos découvertes améliorent la sécurité des passagers.

Le sénateur Ferretti Barth: Va-t-on faire quelque chose pour changer la convention de sorte que le fardeau qui incombe actuellement au pays où se produit la tragédie soit allégé? Il m'apparaît injuste que les contribuables canadiens soient entièrement responsables des coûts alors qu'il s'agit de l'écrasement d'un avion d'une compagnie suisse.

M. Kinsman: Je suis d'accord, mais vous savez qu'il y a une contrepartie aussi. De la même façon, on a fait une enquête sur la compagnie Swissair ici au Canada...

Le sénateur Ferretti Barth: Oui, et c'est la raison pour laquelle je dis que si nous pouvions modifier cette convention et arriver à un consensus avec tous les États qui l'ont signée afin de partager les coûts d'une enquête ou les frais d'assurances, cela serait mieux pour tout le monde. Les gens seraient très heureux de voir que les Canadiens sont préoccupés par leur responsabilité future. Selon la convention, nous pouvons effectuer des enquêtes, mais nous ne sommes pas obligés de les payer. Il faudrait trouver auprès du gouvernement suisse une bonne volonté de partager des coûts aussi énormes. On a déjà dépasse les 50 millions dollars et l'étude n'est pas encore terminée. Lorsqu'il y a des enquêtes, on sait où on commence, mais on ne sait jamais où on finit. C'est ce qui me préoccupe le plus.

M. Kinsman: Je comprends très bien.

[English]

Senator Bolduc: I have only one question. What is Canada's position in terms of changing the convention? It strikes me that our territory is very large and most accidents happen when flights are landing or taking off. Cities like Seattle, Minnesota, Detroit, Cleveland, Buffalo, Rochester, Boston are not far from our border and they all have flights to Europe.

Every night, hundreds of planes leave for Europe and fly over Canada. I am quite troubled that we should be responsible for all investigation costs for so many possible accidents. Compared to Norway or Sweden or Finland or the Netherlands, we have a much greater chance of having to pay for accident investigations.

Mr. Kinsman: There are two parts to your question, Senator Bolduc. First you ask about the position of Canada with respect to changes. My view would not represent an official position because that is not my place, but I can give you a flavour for the mentality as I see it.

There is an issue on the table at ICAO on costs for investigations. As I mentioned before, the preoccupation of the president of the council is to deal with under-developed countries. Nevertheless, as Senator Ferretti Barth says, this is a very large sum of money.

The primary preoccupation of ICAO is to ensure that accidents that happen anywhere in the world are investigated in a proper fashion.

Senator Bolduc: I agree with that. I agree that Canada, as one of the 30 developed countries, should do its fair share with regard to under-developed countries. However, there must be some merging of our richness, our capacity to pay, and our responsibility in terms of territory. Somehow there should be a mix, and I am not certain that the current mix is acceptable.

Mr. Kinsman: I understand that.

Senator Bolduc: This is exactly what happened in the United States in its dealings with the United Nations. In 1945, the U.S. had about 40 per cent of the world protection, so they agreed to pay more than their share of the expenses of the United Nations. About five years ago, they said that, unless the rules were changed, they would not pay, and that is what they have been doing.

Finally, an administrative officer from a department in Washington was moved in as the administrative manager of the United Nations. The job of the Secretary-General is to fly around the world and talk about principles. At the same time, the U.N.'s huge bureaucracy was spending money. The Americans said that was enough and they got serious about making some changes. Now the rules have been changed and the Americans are paying a bit less, which is fair.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: J'ai une seule question. Quelle est la position du Canada lorsqu'il s'agit de modifier la convention? Ce qui me frappe, c'est que notre territoire est très étendu et que la plupart des accidents se produisent lors de l'atterrissement ou du décollage. Des villes comme Seattle, Minnesota, Detroit, Cleveland, Buffalo, Rochester et Boston ne sont pas très éloignées de notre frontière et elles ont toutes des vols pour l'Europe.

Chaque nuit, des centaines d'avions quittent l'Europe et survolent le Canada. Je suis un peu inquiet à la pensée que nous devrions être responsables de tous les frais d'enquête pour un aussi grand nombre d'accidents éventuels. En comparaison de la Norvège, de la Suède, de la Finlande ou des Pays-Bas, la possibilité d'avoir à assumer les frais des enquêtes d'accidents est beaucoup plus grande pour nous.

M. Kinsman: Votre question, sénateur Bolduc, a deux parties. D'abord, vous demandez la position qu'adopte le Canada relativement à la modification de la convention. Mon opinion ne représente pas la position officielle parce que ce n'est pas mon rôle, mais je peux vous donner une idée de ce qui se passe à mon avis.

L'OACI est saisie d'une question portant sur les coûts des enquêtes. Je le répète, la préoccupation du président du conseil est de s'occuper des pays sous-développés. Néanmoins, comme le dit le sénateur Ferretti Barth, il s'agit d'un montant énorme.

La préoccupation essentielle de l'OACI est de veiller à ce que les accidents qui se produisent dans le monde font l'objet d'une enquête appropriée.

Le sénateur Bolduc: J'en conviens. Je conviens que le Canada, qui est l'un des 30 pays développés, doit faire sa part à l'égard des pays sous-développés. Cependant, il faut fusionner d'une certaine manière notre richesse, notre capacité de paiement, et notre responsabilité liée au territoire. D'une certaine manière, tous ces facteurs devraient être dosés, et je ne suis pas certain que le dosage actuel est acceptable.

M. Kinsman: Je le comprends.

Le sénateur Bolduc: C'est exactement ce qui s'est produit aux États-Unis dans ses transactions avec les Nations Unies. En 1945, les États-Unis assuraient environ 40 p. 100 de la protection mondiale, ils ont donc convenu d'acquitter plus que leur part des dépenses des Nations Unies. Il y a environ cinq ans, ils ont dit que, à moins que les règles ne soient modifiées, ils ne paieraient pas, et c'est ce qu'ils ont fait.

Finalement, un agent d'administration d'un ministère, à Washington, a été muté et nommé directeur administratif des Nations Unies. La tâche du secrétaire général consiste à parcourir le monde et à parler de principes. Pendant ce temps-là, le phénoménal appareil bureaucratique des Nations Unies dépensait de l'argent. Les Américains ont dit que c'était assez et ils se sont attelés à la tâche d'apporter des changements. Les règles ont maintenant été changées et les Américains paient un peu moins, ce qui est juste.

Perhaps Canada should take the same approach in this instance. We can extrapolate from that United Nations lesson and refuse to pay for all of this. I am not sure that the Department of Foreign Affairs has discussed the business aspect of this.

Mr. Kinsman: Nor am I sure of that. I could not tell you. My colleagues and I are working at a lower level within ICAO. It is that position which I am representing to you today. I am less familiar with official positions.

Senator Bolduc: I understand, but when I am talking to you, I am, in fact, addressing my remarks to the minister.

Mr. Kinsman: I understand. I would add one comment which is, I admit, somewhat subjective. As I see it, the importance for Canada is to consider the balance. Notwithstanding one very large accident which has cost a lot of money, in the balance of air accident investigations around the world, has Canada suffered unduly with the expenditure of \$50 million to \$60 million for the Swissair accident?

To use your example, there is clear evidence that the United States paid to the United Nations a tremendous amount of money for UN missions even if they were not involved. I am not sure we could make the same case for accident investigations in Canada. We must remove ourselves for just a second from the very significant costs of Swissair and ask: Does our history show that Canada has been called upon in a disproportionate manner to mount investigations and to pay for them?

As your background information points out, we have had two major accidents in the last 30 years or so. Your information is absolutely right with respect to the majority of accidents — over 75 per cent — taking place in the arrival phase and about 20 per cent taking place in the departure phase. Our statistics show that less than 4 per cent of air accidents take place in what we call the cruise phase.

Senator Bolduc: I was referring to the fact that many major U.S. cities are near the Canadian border.

Mr. Kinsman: That is a good point. I would be the last person in the world to sit in front of you today and say that, just because they took off in the United States, does not mean such flights have no impact on Canada. In fact, I would up the ante. As global, over-the-pole routes become more prevalent and as that market opens up, even more aircraft will pass through Canadian air space daily.

Senator Bolduc: I have another question. Do you have any idea of the investigation costs for the Lockerbie accident?

Mr. Kinsman: I have to admit I do not. Let us collaborate for a moment.

Senator Bolduc: Were those costs paid by Scotland or by Britain?

Peut-être le Canada pourrait-il adopter la même approche sur ce plan. Nous pouvons extrapoler à partir de cette leçon des Nations Unies et refuser de payer pour tout ceci. Je ne suis pas sûr que le ministère des Affaires extérieures ait discuté de l'aspect financier de tout cela.

Mr. Kinsman: Je n'en suis pas sûr non plus. Je ne pourrais pas vous le dire. Mes collègues et moi travaillons à un autre niveau, avec l'OACI. C'est cet aspect que je vous présente aujourd'hui. Je suis moins au courant des positions officielles.

Le sénateur Bolduc: Je le comprends, mais par les remarques que je vous fais, en réalité, je m'adresse au ministre.

Mr. Kinsman: Je comprends. J'ajouterais une chose qui, je l'admet, est quelque peu subjective. D'après moi, l'important, pour le Canada, c'est de penser à l'équilibre. Nonobstant un très gros accident qui nous a coûté beaucoup d'argent, sur l'ensemble des enquêtes sur les accidents aériens menées dans le monde entier, est-ce que le Canada a souffert indûment de la dépense de 50 ou 60 millions de dollars pour l'accident de Swissair?

Pour revenir à votre exemple, il est très clair que les États-Unis ont engagé de très fortes sommes dans les missions des Nations Unies, même lorsqu'ils n'y participaient pas. Je ne suis pas convaincu que nous pouvons en dire autant au sujet des enquêtes sur les accidents menées au Canada. Nous devons, un instant seulement, prendre du recul par rapport aux coûts très importants de l'accident de Swissair et nous demander: est-ce que, dans le passé, le Canada a été appelé de façon disproportionnée à mener des enquêtes et à débourser pour elles?

Comme le soulignent les documents d'information que vous avez, nous avons eu deux grands accidents depuis environ une trentaine d'années. Les renseignements que vous avez sont tout à fait justes au sujet du fait que la majorité des accidents — plus de 75 p. 100 — surviennent au moment de l'atterrissement et environ 20 p. 100 au moment de l'envol. Selon nos statistiques, moins de 4 p. 100 des accidents aériens surviennent pendant la phase que nous appelons de croisière.

Le sénateur Bolduc: Je faisais référence au fait que beaucoup de grandes villes américaines sont à proximité de la frontière canadienne.

Mr. Kinsman: C'est juste. Je serais le dernier au monde à venir vous voir pour soutenir que, rien que parce qu'ils ont décollé aux États-Unis, ces vols n'ont aucune répercussion sur le Canada. En fait, j'irais plus loin que cela. Avec la mondialisation, les trajets qui passent au-dessus du pôle deviennent plus fréquents et, avec l'ouverture des marchés, un plus grand nombre encore d'avions sillonnent l'espace aérien du Canada quotidiennement.

Le sénateur Bolduc: J'ai une autre question à poser. Avez-vous la moindre idée des coûts de l'enquête sur l'accident de Lockerbie?

Mr. Kinsman: Je dois avouer que non.

Le sénateur Bolduc: Est-ce que ces coûts ont été déboursés par l'Écosse ou la Grande-Bretagne?

Mr. Kinsman: My very astute colleague Mr. Tucker, who was brought up in the context of Newfoundland politics, said: Tell the senator that it was paid for by the United Kingdom.

The Chairman: Ireland has been mentioned. The infamous Air India tragedy took place off the coast of the Irish republic.

Mr. Kinsman: Yes.

The Chairman: Did the republic end up paying the costs of that investigation?

Mr. Tucker: It was closest to Ireland, but it was actually in international waters, so the primary role was played by the Government of India. Canada, the U.S., the U.K. and Ireland were all major contributors, as I think France might have been, but certainly the first four I mentioned.

Senator Tunney: Senator Bolduc has broached two or three very good points that I would have made, and I thank him for doing it.

Insurance is, in my mind, a dangerous way of approaching the funding of these losses, and I will tell you why. Lloyds of London, or any other insurance company with their actuarial experience, never intends to lose money on an insurance policy. The deductible, which is the first few hundred thousand dollars that the applicant pays, and more dangerously, the upper limit that would apply, would mean that the insurer would add the premium to the deductible, and in some cases the amount over the limit. That insurer country would never really know what the exposure would be. We should investigate that very thoroughly if in fact we ever think about insurance.

My distinct preference would be for the signatory countries, and I think some manufacturers should be involved here, too, to establish an insurance fund paid by the countries and perhaps the companies, to see that there was a fund available to pay these sometimes very substantial costs. There would need to be, as I think exists now, an agreement up front on a myriad of matters such as the size of the country, the size of the airline and, I suppose, the ability of small countries from, say, Third World areas to pay a premium and who would have difficulty if there were a large exposure involving that country.

I put this out for thought. You need not respond if you do not wish to do so.

Mr. Kinsman: Without responding to that, because I think those are all thoughts that I would support, I should like to highlight one concern. It is important that people whose job it is to conduct investigations do so in as independent a fashion as possible, and I know I keep returning to the word "independence." In the same fashion as we would have considerations with insurance companies, one of the considerations when accepting financial support from any organization, agency, or whatever it may be that might have a vested interest, is the question of whether or not the people supporting the costs also bought into the philosophy of undertaking the investigation. We investigate to

M. Kinsman: Mon très avisé collègue, M. Tucker, qui a grandi dans le contexte politique de Terre-Neuve m'a dit: «Dites au sénateur que ça a été payé par le Royaume-Uni.»

Le président: Il a été question de l'Irlande. La tragédie d'Air India, de triste mémoire, est survenue au large des côtes de la République irlandaise.

M. Kinsman: Oui.

Le président: Est-ce que la république a dû, au bout du compte, débourser les frais de cette enquête?

Mr. Tucker: Cet accident est survenu le plus près de l'Irlande, mais c'était en fait dans des eaux internationales, alors c'est le gouvernement de l'Inde qui a joué le rôle principal. Le Canada, les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Irlande y ont tous largement contribué, et je pense aussi la France, mais, en tout cas, les quatre premiers pays que j'ai nommés.

Le sénateur Tunney: Le sénateur Bolduc a présenté deux ou trois excellents arguments que j'aurais moi-même donnés, et je l'en remercie.

L'assurance est, à mon avis, une solution très dangereuse au financement de ces pertes, et je vais vous dire pourquoi. La compagnie Lloyds de Londres, ou n'importe quelle autre compagnie d'assurance qui a son expérience actuarielle, ne prévoit jamais de perdre de l'argent avec une police d'assurance. La franchise, c'est-à-dire les quelques centaines de milliers de dollars que l'assuré paie et, plus dangereusement, la limite supérieure qui pourrait s'appliquer, signifierait que l'assureur ajouterait la prime à cette franchise, et dans certains cas le montant supérieur à la limite. Le pays assureur ne saurait jamais exactement ce qu'il risquerait. Nous devrions aller tout au fond de cette question avant d'envisager l'assurance.

Je préférerais nettement que les pays signataires, et je pense que certains fabricants devraient y participer aussi, créent un fonds d'assurance qui serait payé par les pays et, peut-être, par les compagnies, de manière qu'un financement soit disponible pour couvrir ces coûts parfois très importants. Il faudrait, et je pense qu'il existe déjà, conclure une entente au préalable sur une myriade de détails, comme l'envergure du pays, de la compagnie aérienne et, je suppose, la capacité des petits pays, par exemple, des régions du tiers monde, de payer une prime, ceux qui éprouveraient certaines difficultés s'ils devaient débourser de fortes sommes.

Je propose ceci à votre examen. Vous n'avez pas besoin d'y répondre si vous ne le voulez pas.

M. Kinsman: Sans y répondre vraiment, parce que je pense que ce sont des idées que j'appuierais, j'aimerais souligner une préoccupation. Il est important que les gens dont c'est le travail de faire des enquêtes le fasse avec autant d'autonomie que c'est possible, et je sais que je reviens toujours à ce concept «d'indépendance». De la même façon dont nous devrions tenir compte de certains facteurs en rapport aux compagnies d'assurance, l'une des choses dont il faut tenir compte, avant d'accepter le soutien financier de n'importe quelle organisation, agence, ou de quelque autre groupe intéressé, est la question de savoir si les gens qui participent aux frais sont d'accord aussi avec

advance safety; we do not investigate to find cause. In many cases nowadays, we find ourselves, in all of the modes of investigation that we do, with a basic misunderstanding by folks in a litigious society who want to use our material to go to court to try to mete out their pound of satisfaction.

We have a concern. It is very difficult to put a finger on it, but we have a concern, and it is certainly a consideration. If someone were to be funding an investigation to some extent or another that the Transportation Safety Board of Canada was doing, what would be the new dynamics that would come into play? People may be looking for something. There are not many altruistic people out there paying millions of dollars. It is a consideration.

Senator Bolduc: There is also another aspect to this question. People who fly are insured. We are talking about \$50 million for the costs of the accident but, collectively, the passengers may be insured to the tune of \$300 million. Each passenger could be insured to the extent of \$500,000 or \$1 million. The insurance companies are already paying that.

Mr. Kinsman: Indeed, Senator Bolduc, to the best of our understanding, the litigation that is on the table now as a result of the Swissair crash is in the order of \$20 billion.

[*Translation*]

The Chairman: If there are no further comments, I would like to thank the witnesses for appearing before the committee this morning.

[*English*]

Thank you for engaging so fully with us on this important subject.

The committee adjourned.

le concept de l'enquête. Nous faisons enquête pour accroître la sécurité; il ne s'agit pas de trouver une cause. Il arrive souvent de nos jours que nous nous retrouvions, quelles que soient les méthodes d'enquête que nous appliquons, confrontés à l'incompréhension, dans une société litigieuse, de gens qui veulent tirer profit de nos conclusions pour aller devant un tribunal et essayer d'en soutirer leur poids de satisfaction.

Nous avons une préoccupation. Il est très difficile de la définir précisément, mais nous avons une préoccupation et c'est certainement un facteur à tenir en compte. Si quelqu'un devait, dans une mesure quelconque, financer une enquête qu'effectue le Bureau de la sécurité des transports du Canada, quelle nouvelle dynamique entrerait en jeu? Certaines personnes pourraient viser un but particulier. Il n'existe pas beaucoup de gens altruistes qui payent des millions de dollars. C'est à tenir en compte.

Le sénateur Bolduc: Il y a aussi un autre aspect à cette question. Les gens qui prennent l'avion sont assurés. Nous parlons des 50 millions de dollars du coût de l'accident, mais, collectivement, les passagers peuvent être assurés pour quelque 300 millions de dollars. Chaque passager pourrait être assuré pour quelque chose comme 500 000 ou un million de dollars. Les compagnies d'assurance déboursent déjà ces sommes.

M. Kinsman: De fait, monsieur le sénateur, à ce que nous avons compris, les procédures en cours actuellement qui découlent de l'accident de Swissair sont de l'ordre de 20 milliards de dollars.

[*Français*]

Le président: S'il n'y a pas d'autres interventions, il ne me reste qu'à remercier les témoins de leur participation à la séance de ce matin.

[*Traduction*]

Merci d'avoir si pleinement participé à cette discussion avec nous sur cet important sujet.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Edition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Transportation Safety Board of Canada:

David Kinsman, Executive Director;
William Tucker, Director General of Investigation Operations.

Du Bureau de la sécurité des transports du Canada:

David Kinsman, Directeur exécutif;
William Tucker, Directeur général, Coordination des enquêtes.