

**Brief**  
**to**  
**House of Commons**  
**Standing Committee on Transport**

**Respecting Bill C-36, An Act  
to Amend the Aeronautics Act**

**Canadian Association of Optometrists**  
**Suite 207 - 77 Metcalfe St.**  
**Ottawa, Ontario**  
**K1P 5L6**

**Preface**

The Canadian Association of Optometrists represents more than 2,300 optometrists who serve the vision needs of some seven million Canadians every year.

In keeping with its goals to ensure the highest standards of vision care to Canadians, the Canadian Association of Optometrists puts forward these submissions with the hope that they will be of assistance in setting up an effective and workable system for ensuring maintenance of standards necessary for aviation safety.

While the legislative proposals contained in section 5.5 of Bill C-36 for reporting to the Minister with respect to persons holding Canadian aviation documents cover both physicians and optometrists, the Canadian Association of Optometrists' submissions are made only from the perspective of optometrists.

The Canadian Association of Optometrists addresses specifically ss. 5.5(1), (4) and (5) insofar as these proposed subsections impact on optometrists.

**Recommendations**

The Canadian Association of Optometrists has given consideration to s. 5.5 of Bill C-36 and makes the following recommendations:

**Recommendation 1**

*That the opinion of the optometrist set up in S.5.5(1) as a pre-condition to his obligation to report to the Minister be an opinion as to whether there is a likelihood that the holder of a Canadian aviation document does not meet the standards of fitness imposed by such document, or alternatively, established by some such body as the I.C.A.O.*

**Recommendation 2**

*That the requirement to inform the Minister be simply to file a report without any requirement to investigate whether the patient has reported.*

**Recommendation 3**

*That S. 5.5(4) be amended to make it clear that there is no duty to report if in reporting the optometrist either contravenes a law of a province or exposes himself to civil liability under provincial law, by providing*

*" — if compliance with either of those paragraphs would require the physician or optometrist to contravene, or would subject the physician or optometrist to civil liability under the law of the province in which he practises."*

**Recommendation 4**

*That — 5.5(5) be changed to make it clear that the information provided shall not be disclosed or used, no matter at whose behest, in any of the proceedings or actions mentioned, by removing any reference to "privilege":*

*"Notwithstanding subsection (3), no person shall be required to disclose information provided pursuant to subsections (1) or (2) or to give evidence relating to it in any legal, disciplinary or other proceedings and the information so provided shall not be used in any such proceedings."*

**Mémoire**  
**présenté au**  
**Comité Permanent des Transports**  
**de la Chambre des Communes**

**concernant le projet de loi C-36**  
**Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique**

**Association Canadienne des Optométristes**  
**Suite 207 - 77, rue Metcalfe**  
**Ottawa (Ontario)**  
**K1P 5L6**

**Préface**

L'Association canadienne des optométristes représente plus de 2 300 optométristes, qui répondent chaque année aux besoins de quelque sept millions de Canadiens en matière de vision.

Fidèle à son objectif d'assurer aux Canadiens les plus hautes normes de soins de la vue, l'Association canadienne des optométristes présente ces instances dans l'espoir qu'elles puissent être utiles dans l'établissement d'un système efficace et pratique pour l'application des normes nécessaires à la sécurité aérienne.

Bien que les dispositions proposées à l'article 5.5 du projet de loi C-36 au sujet des renseignements à communiquer au ministre à l'égard des personnes titulaires de documents d'aviation canadiens s'appliquent à la fois aux médecins et aux optométristes, l'Association canadienne des optométristes ne présente ses instances que dans la perspective de l'optométriste.

L'Association canadienne des optométristes veut parler en particulier des par. 5.5(1), (4) et (5), dans la mesure où ils ont des répercussions pour les optométristes.

**Recommandations**

Après l'étude du par. 5.5 du projet de loi C-36, l'Association canadienne des optométristes formule les recommandations suivantes:

**Recommandation 1**

*Que l'opinion de l'optométriste qui, selon le par. 5.5(1), est une condition préalable de l'obligation de communiquer des renseignements au Ministre soit une opinion sur la question de savoir s'il est probable que le titulaire d'un document d'aviation canadien ne répond pas aux normes médicales dont ce document est assorti ou qui sont établies par un organisme comme l'O.A.C.I.*

**Recommandation 2**

*Que l'obligation d'informer le Ministre ne soit qu'une simple obligation d'envoyer un rapport, non assortie de l'obligation de chercher à savoir si l'intéressé a signalé son état.*

**Recommandation 3**

*Que soit modifié le par. 5.5(4) de manière à bien préciser qu'il n'y a pas d'obligation de communiquer si cela oblige l'optométriste à contrevenir à une loi d'une province ou l'expose à une responsabilité civile en vertu d'une loi provinciale, en stipulant*

*" . . . lorsque leur observation amènerait le médecin ou l'optométriste à contrevenir à une loi de la province où il exerce sa profession, ou l'exposerait à une responsabilité civile en vertu d'une loi de la province où il exerce sa profession."*

**Recommandation 4**

*Que le Par. 5.5(5) soit modifié pour préciser que les renseignements fournis ne peuvent être communiqués ni utilisés, peu importe qui les demande, dans n'importe laquelle des procédures ou actions mentionnées, par le retrait de toute mention de "protection":*

*"Par dérogation au paragraphe (3), nul n'est tenu de*



## Recommendation 5

*That in S. 5.5(1) and in the title to the section the term "medical or optometric" be used instead of "Medical" wherever it appears.*

## Recommendation 6

*That regulations or administrative procedures be developed whereby a person holding a Canadian aviation document be required, as a condition of being granted such a document to identify himself as a person holding a Canadian aviation document and to give his consent to the reporting to the Minister by an optometrist consulted by him.*

## General Comments

The Canadian Association of Optometrists understands that section 5.5 of Bill C-36 would establish a mandatory scheme requiring optometrists to ensure that any health condition of a person holding a Canadian aviation document likely to constitute a hazard to aviation safety is reported to the Minister.

The Canadian Association of Optometrists does not object to the principle of mandatory reporting. However, the scheme of mandatory reporting set out in s. 5.5 makes for uncertainty and unevenness in the reporting and puts an unnecessary onus on the optometrist while not clearly exonerating him from possible civil liability for reporting information to the Minister.

Specifically, the Canadian Association of Optometrists' concerns are in the following areas:

- although the reporting is mandatory, there are no clear guidelines or standards underlying the reporting requirement;
- the method and time frame for reporting is unrealistic; and
- there is no clear exoneration from liability for making the report to the Minister.

## Specific Provisions

### 1. Section 5.5(1) — "Opinion" as a Pre-condition

Section 5.5(1) places a mandatory obligation on the optometrist to report to the Minister. While the "shall" is clear enough, the obligation is mired in complex and cumulative pre-conditions which must be satisfied before the report must be made. In the result, the optometrist is left in doubt as to when and under what circumstances he must report.

In the proposal, the optometrist must, as a pre-condition to reporting

- believe on reasonable grounds that a patient is a holder of a Canadian aviation document,
- know that the Canadian aviation document imposes standards of medical fitness, and
- have formed an opinion that the patient has a medical condition that is likely to constitute a hazard to aviation safety.

The most serious problem is with the last of these pre-conditions. It leaves to subjective opinion, which may vary from optometrist to optometrist, as to what condition is likely to be a hazard. In practice its application will be spotty. No guidelines are provided. The optometrist who is informed and knowledgeable about aviation requirements and standards will have an entirely different level of opinion compared to an optometrist who is not.

Curiously, although the optometrist is, as a pre-condition to the operation of the section, required to have knowledge that the Canadian aviation document imposes standards of medical fitness, the opinion he has to form of the patient's condition is not related to *those* standards but rather to a vague requirement for a subjective view of the likelihood of the patient's condition constituting a hazard.

At the very least, this opinion should be as to whether the patient's condition meets or does not meet the vision standards of the relevant Canadian aviation document, in order that the optometrist have an objectively established point of departure for forming his opinion. Alternatively, the obligation to report should be predicated on a finding that the patient falls short of standards set by some such body as I.C.A.O.

## Recommendation 1

Accordingly, the Canadian Association of Optometrists recommends:

*That the opinion of the optometrist set up in S. 5.5(1) as a pre-condition to his obligation to report to the Minister be an*

*communiquer les renseignements ou de témoigner à leur sujet dans des procédures judiciaires, disciplinaires ou autres et les renseignements ainsi fournis ne peuvent être utilisés dans ces procédures."*

## Recommendation 5

*Qu'au par. 5.5(1) et dans le titre de l'article, les mots "médicaux au optométriques" remplacent le mot "médicaux" partout où il figure.*

Que soient établis des règlements ou procédures administratives en vertu desquels une condition de la délivrance d'un document d'aviation canadien serait que le titulaire soit tenu de s'identifier comme titulaire d'un document d'aviation canadien et d'autoriser tout optométriste consulté à communiquer des renseignements au Ministre.

## Commentaires généraux

L'Association canadienne des optométristes comprend que l'article 5.5 du projet de loi C-36 créerait un mécanisme obligeant les optométristes à veiller à ce que le ministre soit mis au courant de tout état de santé du titulaire d'un document d'aviation canadien qui serait susceptible de constituer un risque pour la sécurité aérienne.

L'Association canadienne des optométristes n'est pas contre le principe de la déclaration obligatoire. Cependant, le mécanisme de déclaration obligatoire que crée le par. 5.5 comporte des incertitudes et des manques d'uniformité et impose un fardeau indu à l'optométriste, sans l'exonérer clairement de toute responsabilité civile à l'égard de la communication de renseignements au ministre.

Plus particulièrement, l'Association canadienne des optométristes s'inquiète des points suivants:

- même si la communication est obligatoire, l'obligation de communiquer ne repose pas sur des principes directeurs clairs ni sur des normes claires;
- le mode et le délai de communication sont irréalistes; et
- il n'y a pas d'exonération claire de responsabilité pour la communication au ministre.

## Dispositions particulières

### 1. Article 5.5(1) — L'Opinion comme condition préalable

L'article 5.5(1) oblige l'optométriste à communiquer son avis au ministre. Même si le mot "doit" est assez clair, l'obligation est délayée dans des conditions préalables complexes et cumulatives à satisfaire avant la communication. En fin de compte, l'optométriste ne sait pas trop quand ni dans quelles circonstances il doit faire part de son avis.

Selon la proposition, l'optométriste doit, avant de communiquer des renseignements au ministre

- avoir des motifs raisonnables de croire que son patient est titulaire d'un document d'aviation canadien,
- savoir que le document d'aviation canadien est assorti de normes médicales, et
- estimer que l'état de l'intéressé est susceptible de constituer un risque pour la sécurité aérienne.

Le problème le plus grave concerne la dernière de ces conditions préalables. Ce qui est susceptible de constituer un risque dépend d'un avis subjectif, qui peut varier d'un optométriste à l'autre. Dans la pratique, l'application de cette condition préalable ne sera pas uniforme. Il n'y a aucun principe directeur. L'avis d'un optométriste bien informé et au courant des exigences et des normes de l'aviation sera bien différent de celui d'un autre.

Curieusement, même si l'optométriste doit savoir, avant que cet article ne puisse s'appliquer, que le document d'aviation canadien est assorti de normes médicales, l'opinion qu'il doit se faire de l'état du patient ne concerne pas ces normes, mais plutôt une vague obligation de croire, de façon subjective, que l'état du malade est susceptible de constituer un risque.

À tout le moins, cette opinion devrait porter sur la question de savoir si l'état du malade répond ou non aux normes de vision du document d'aviation canadien pertinent, de manière que l'optométriste ait un point de référence objectif pour se former une opinion. Ou encore, il ne doit être tenu de faire part de son avis que s'il constate que le patient ne répond pas aux normes établies par un organisme comme l'O.A.C.I.



*opinion as to whether there is a likelihood that the holder of a Canadian aviation document does not meet the standards of fitness imposed by such document, or alternatively, established by some such body as the I.C.A.O.*

## **2. Section 5.5(1) (b) and (C) — Method of Reporting**

Proposed sections 5.5(1) (b) and (c) require the optometrist to check within 72 hours with the Minister whether the patient has reported and, if the patient has not, then himself to inform the Minister of the patient's condition.

It is an unacceptable burden on the optometrist to be put into such a detective and policing role. Ascertaining from the Minister whether the patient has reported may be difficult, having regard to the location of the optometrist in relation to departmental offices across the country, finding the responsible person in the departmental office, holiday periods, and so on. Certainly to have to do so within 72 hours is unrealistic.

A much simpler clearcut and time-saving scheme would be where the optometrist simply files with the department a report of his examination, with sufficient delay if necessary to allow the patient himself to satisfy his personal requirement to report.

### **Recommendation 2**

Accordingly, the Canadian Association of Optometrists recommends:

*That the requirement to inform the Minister be simply to file a report without any requirement to investigate whether the patient has reported.*

## **3. Section 5.5(4) and (5) — Exoneration from Reporting or from Liability**

Proposed section 5.5(4) relieves the optometrist of the duty to enquire whether the patient has reported and then to report if in so doing the optometrist would contravene a law of the province in which he practises. If the information is given, section 5.5(5) makes it privileged, and no person would be required to disclose it or give evidence relating to it, and the information is not to be used in legal, disciplinary or other proceedings.

The fundamental point of departure in this is the confidential nature of the optometrist-patient relationship. The Canadian Association of Optometrists believes that provision of optimum vision care to the public requires the maintenance of the relationship. An exception should be made only where it is absolutely clear that the greater public good requires that an optometrist pass on information about a patient's condition to a public authority and then only in circumstances where the obligation is clear and unequivocal and does not subject the optometrist to legal or professional censure or civil liability.

We make the assumption that the interests of aviation safety advanced by Bill C-36 require such an exception.

Section 5.5(4) raises several issues. Firstly, it is likely to have uneven application across the country. At least in some provinces the requirement to abide by confidentiality provisions of the relevant optometrists' code of ethics has the force of law through regulation. In any province with such provisions, there would be no requirement to report. As a corollary of this, a holder of a Canadian aviation document with any doubts about his condition would be free to choose the province in which to consult an optometrist and thus circumvent the reporting requirement.

Moreover, section 5.5(4) is unclear as to whether "a law of a province" includes both statute and common law. It is suggested that the relief from reporting should apply whether so doing would either contravene a statute or regulation of a province or subject the optometrist to civil liability for passing on the information. Certainly, it is unthinkable that federal law would require action which would result in a contravention of provincial law or which would attract civil liability. A simple addition to the language of the subsection would clarify the point, to make it read, in part: "... if compliance with either of those paragraphs would require the physician or optometrist to contravene, or would subject the physician or optometrist to civil liability under the law of the province in which he practises."

Section 5.5(5) does not provide immunity to the optometrist from civil liability for having reported; it merely seeks to have the reported information kept out of evidence in any kind of legal proceedings. The starting-off point is to make the information "privileged". However, the section does not make it clear whose privilege is involved. Normally, it is the patient whose privilege it is

### **Recommendation 1**

Par conséquent, l'Association canadienne des optométristes recommande:

*Que l'opinion de l'optométriste qui, selon le par. 5.5(1), est une condition préalable de l'obligation de communiquer des renseignements au Ministre soit une opinion sur la question de savoir s'il est probable que le titulaire d'un document d'aviation canadien ne répond pas aux normes médicales dont ce document est assorti ou qui sont établies par un organisme comme l'O.A.C.I.*

## **2. Article 5.5(1)(b) et (c) — Mode de communication**

Les projets d'articles 5.5(1)(b) et (c) obligent l'optométriste à vérifier, dans les 72 heures, auprès du ministre si l'intéressé lui a signalé son état et, si l'intéressé ne l'a pas fait, à lui-même informer le ministre de l'état de l'intéressé.

Obliger l'optométriste à jouer ce rôle de détective et de police, c'est lui imposer une responsabilité inacceptable. Il peut être difficile de vérifier auprès du ministre si l'intéressé lui a signalé son état, compte tenu de l'endroit où se trouve l'optométriste par rapport aux bureaux du ministère dans les diverses régions du pays, de la difficulté de trouver la personne compétente aux bureaux du ministère, des congés, et ainsi de suite. En tout cas, il n'est pas réaliste d'exiger que cela se fasse dans les 72 heures.

Un mécanisme clair et beaucoup plus simple, et qui ferait épargner du temps, consisterait à obliger l'optométriste à tout simplement envoyer au ministère un rapport de son examen, sous réserve d'un délai suffisant, au besoin, pour permettre à l'intéressé lui-même de satisfaire à son obligation personnelle.

### **Recommendation 2**

Par conséquent, l'Association canadienne des optométristes recommande:

*Que l'obligation d'informer le Ministre ne soit qu'une simple obligation d'envoyer un rapport, non assortie de l'obligation de chercher à savoir si l'intéressé a signalé son état.*

## **3. Section 5.5(4) et (5) — Exonération de l'obligation de communiquer ou de la responsabilité**

Le projet d'article 5.5(4) soustrait l'optométriste à l'obligation de voir si l'intéressé a signalé son état, puis de le faire lui-même, si cela devait amener l'optométriste à contrevenir à une loi de la province où il exerce sa profession. Si les renseignements sont communiqués, l'article 5.5(5) les protège, et personne ne serait tenu de les communiquer ou de témoigner à leur sujet, et ils ne pourraient être utilisés dans des procédures judiciaires, disciplinaires ou autres.

Le point de départ fondamental dans ce cas-ci est la nature confidentielle de la relation entre l'optométriste et son patient. L'Association canadienne des optométristes est d'avis que, dans l'intérêt des meilleurs soins de la vue pour le public, il faut maintenir cette relation. Il ne peut y avoir d'exception que lorsqu'il est absolument clair que le bien commun supérieur exige qu'un optométriste communique des renseignements sur l'état d'un patient à une autorité publique, et seulement dans des circonstances où l'obligation est claire et non équivoque et n'expose pas l'optométriste à une censure judiciaire ou professionnelle ou à une responsabilité civile.

Nous faisons l'hypothèse que les intérêts de la sécurité aérienne que défend le projet de loi C-36 exigent pareille exception.

L'article 5.5(4) pose plusieurs problèmes. Tout d'abord, il sera difficile de l'appliquer uniformément dans toutes les régions du pays. Dans certaines provinces tout au moins, la réglementation donne force de loi à l'obligation de se conformer aux dispositions de confidentialité du code d'éthique des optométristes. Dans les provinces où il y a de telles dispositions, les optométristes ne seraient pas tenus de communiquer les renseignements. Par conséquent, le titulaire d'un document d'aviation canadien ayant des doutes sur son état serait libre de choisir la province où aller consulter un optométriste et pourrait très bien ainsi déjouer l'obligation de faire connaître son état.

L'article 5.5(5) n'accorde pas à l'optométriste l'immunité contre toute responsabilité civile pour la communication qu'il aurait faite; il vise tout simplement à interdire la production en preuve des renseignements communiqués lors de procédures judiciaires. Il s'agit au départ de "protéger" les renseignements. Cependant, l'article ne dit pas à qui s'applique la protection. Normalement, c'est au patient de décider si les renseignements protégés peuvent ou non être communiqués. L'emploi du



to decide whether the privileged information may or may not be released. The use of the "privilege" concept in s. 5.5(5) leaves it unclear and subject to court interpretation as to whether the patient may call for the release of the information.

#### Recommendation 3

The Canadian Association of Optometrists recommends:  
*That S. 5.5(4) be amended to make it clear that there is no duty to report if in reporting the optometrist either contravenes a law of a province or exposes himself to civil liability under provincial law, by providing*

*"— if compliance with either of those paragraphs would require the physician or optometrist to contravene, or would subject the physician or optometrist to civil liability under the law of the province in which he practises."*

#### Recommendation 4

That S. 5.5(5) be changed to make it clear that the information provided shall not be disclosed or used, no matter at whose behest, in any of the proceedings or actions mentioned, by removing any reference to "privilege":  
*"Notwithstanding subsection (3), no person shall be required to disclose information provided pursuant to subsections (1) or (2) or to give evidence relating to it in any legal, disciplinary or other proceedings and the information so provided shall not be used in any such proceedings."*

#### 4. Additional Recommendations

The optometric profession is of the view that the terms "medical condition" or "medical fitness" as used in s. 5.5(1) are not apt to describe all conditions or information pertaining to vision.

#### Recommendation 5

Accordingly, the Canadian Association of Optometrists recommends:

*That in S. 5.5(1) and in the title to the section the term "medical or optometric" be used instead of "medical" wherever it appears.*

Further the Canadian Association of Optometrists supports the view that it may be possible through appropriate regulations or administrative procedures to ameliorate some of the difficulties raised by section 5.5.

#### Recommendation 6

Specifically, the Canadian Association of Optometrists recommends:

*That regulations or administrative procedures be developed whereby a person holding a Canadian aviation document be required, as a condition of being granted such a document, to identify himself as a person holding a Canadian aviation document and to give his consent to the reporting to the Minister by an optometrist consulted by him.*

#### Respectfully submitted

The Canadian Association of Optometrists

Appearing on behalf of  
The Canadian Association of Optometrists

Dr. Roland des Groseilliers, O.D., Past-President  
Dr. Lorne Hart, O.D., Optometric Consultant/Canadian Society of Aviation Medicine  
Dr. Gerard Lambert, Executive Director  
Mr. Y. A. George Hynna, Legal Counsel

#### NOTE

On May 15, 1985, the Standing Committee on Transport reported and made its recommendations to the House of Commons. CAO was satisfied that the amendments tabled covered nearly all our recommendations. The optometric standards and administrative procedures will be developed in the Regulations to the Aeronautics Act.

Bill C-36 — Aeronautics Act (S.C. 1985, C.28) received Royal Assent on June 28, 1985.

concept de la "protection" au par. 5.5(5) fait qu'on peut se demander si le patient peut demander la communication des renseignements et que cela est laissé à l'interprétation des tribunaux.

#### Recommandation 3

L'Association canadienne des optométristes recommande:

*Que soit modifié le par. 5.5(4) de manière à bien préciser qu'il n'y a pas d'obligation de communiquer si cela oblige l'optométriste à contrevenir à une loi d'une province ou l'expose à une responsabilité civile en vertu d'une loi provinciale, en stipulant*

*"... lorsque leur observation amènerait le médecin ou l'optométriste à contrevenir à une loi de la province où il exerce sa profession, ou l'exposerait à une responsabilité civile en vertu d'une loi de la province où il exerce sa profession."*

#### Recommandation 4

L'Association canadienne des optométristes recommande:

*Que le par. 5.5(5) soit modifié pour préciser que les renseignements fournis ne peuvent être communiqués ni utilisés, peu importe qui les demande, dans n'importe laquelle des procédures ou actions mentionnées, par le retrait de toute mention de "protection":*

*"Par dérogation au paragraphe (3), nul n'est tenu de communiquer les renseignements ou de témoigner à leur sujet dans des procédures judiciaires, disciplinaires ou autres et les renseignements ainsi fournis ne peuvent être utilisés dans ces procédures."*

#### 4. Autres recommandations

La profession optométrique est d'avis que les mots "état" ou "normes médicales" utilisés au par. 5.5(1) décrivent mal tous les états ou tous les renseignements concernant la vision.

#### Recommandation 5

Par conséquent, l'Association canadienne des optométristes recommande:

*Qu'au par. 5.5(1) et dans le titre de l'article, les mots "médicaux ou optométriques" remplacent le mot "médicaux" partout où il figure.*

En outre, l'Association canadienne des optométristes se range à l'avis qu'il peut être possible, par une réglementation ou des procédures administratives appropriées, d'atténuer certaines des difficultés soulevées par l'article 5.5.

#### Recommandation 6

Plus particulièrement, l'Association canadienne des optométristes recommande.

*Que soient établis des règlements ou procédures administratives en vertu desquels une condition de la délivrance d'un document d'aviation canadien serait que le titulaire soit tenu de s'identifier comme titulaire d'un document d'aviation canadien et d'autoriser tout optométriste à communiquer des renseignements au Ministre.*

#### Le tout respectueusement soumis.

L'Association canadienne des optométristes

Représentants de  
l'Association canadienne des optométristes

Dr Roland des Groseilliers, O.D., président sortant  
Dr Lorne Hart, O.D., expert-conseil en optométrie/Canadien  
Society of Aviation Medicine  
M. Gérard Lambert, directeur général  
M. Y.A. George Hynna, conseiller juridique

#### NOTE:

Le 15 mai 1985, le Comité permanent des transports a présenté son rapport, avec ses recommandations, à la Chambre des communes. L'ACO est d'avis que les amendements déposés tenaient compte de presque toutes nos recommandations. Les normes et procédures administratives pour l'optométrie seront élaborées dans le règlement d'application de la Loi sur l'aéronautique.

Le projet de loi C-36 — Loi sur l'aéronautique (S.C. 1985, c. 28) — a reçu la sanction royale le 28 juin 1985.