

DROITS DES VOYAGEURS

SUR LA TERRE COMME DANS LES AIRS : REFORGE COMPLÈTE DU RÉGIME CANADIEN DE
PROTECTION DES PASSAGERS AÉRIENS

Mémoire au Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la
Chambre des communes

DÉCEMBRE 2022

Halifax, N.-É. Airpassengerrights.ca/fr/

Table des matières

À propos de Droits des voyageurs	1
Sommaire	2
Résumé des modifications législatives recommandées	5
1. Critères d'indemnisation	7
2. Fardeau de la preuve	15
3. Définitions et absence de définition	18
4. Droit à un remboursement	22
5. Application de la loi : Efficacité et lacunes à cet égard	30
Annexe	34

À propos de Droits des voyageurs

Droits des voyageurs (DV) est un organisme de bénévoles indépendant à but non lucratif voué à l'émancipation des passagers par l'éducation, la défense des droits, la conduite d'enquêtes et l'initiation de poursuites. Nous sommes mieux placés que quiconque pour formuler des propositions au nom de l'intérêt public sur la refonte du régime de protection des passagers aériens du Canada.

- Fondé sur l'expérience : notre mémoire est fondé sur les connaissances et l'expérience que nous avons acquises en aidant quotidiennement les passagers à faire respecter leurs droits.
- Indépendant : DV ne reçoit aucun financement du gouvernement ou d'entreprises.
- Aucun intérêt commercial : DV ne possède aucun intérêt commercial dans le secteur de l'aviation.

La présence de DV sur les médias sociaux comprend le groupe Facebook [Air Passenger Rights \(Canada\)](#), qui compte plus de 90 600 membres, et le fil Twitter [@AirPassRightsCA](#).

Défenseur des droits des passagers aériens au Canada, M. Gábor Lukács, fondateur et président de DV, met au service du public voyageur son temps et son savoir-faire.

Gábor Lukács, Ph. D. (président)

Depuis 2008, M. Lukács a déposé plus de deux dizaines de plaintes¹ couronnées de succès auprès de l'Office des transports du Canada (l'Office ou OTC) en vue de contester les conditions et les pratiques des transporteurs aériens, et a obtenu des arrêtés leur ordonnant de modifier leurs conditions de transport et d'offrir une meilleure protection aux passagers. En 2013, l'Association des consommateurs du Canada a décerné à M. Lukács l'ordre du mérite pour avoir à lui seul lancé des procédures judiciaires qui ont entraîné une révision des pratiques inéquitables d'Air Canada en matière de surréservation.

Sa défense de l'intérêt public et son savoir-faire en matière de droits des passagers aériens sont reconnus tant chez les membres de la profession juridique en droit du transport² qu'au sein du milieu universitaire³, ainsi que par les juges⁴. Monsieur Lukács s'est présenté devant des tribunaux de tout le

¹ Voir l'annexe A.

² Carlos Martins, « Aviation Practice Area Review », septembre 2013, WHO'SWHOLEGAL.

³ [Conférence du défenseur des droits des passagers aériens, M. Gabor Lukacs](#), Institut de droit aérien et spatial, octobre 2018.

⁴ [Lukács c. Canada, 2015 CAF 140 au par. 1](#); [Lukács c. Canada, 2015 CAF 269 au par. 43](#); et [Lukács c. Canada, 2016 CAF 174 au par. 6](#).

Canada, y compris la Cour d'appel fédérale et la Cour suprême du Canada⁵, afin de défendre les droits des passagers aériens. Il a contesté avec succès le manque de transparence de l'Office et le caractère déraisonnable de ses décisions. En 2020, les juges de la Cour d'appel fédérale ont autorisé M. Lukács à intervenir dans la contestation par les transporteurs aériens du *Règlement sur la protection des passagers aériens*, en précisant « qu'il défendrait les intérêts des passagers aériens d'une façon qui serait hors de la portée des parties⁶ ».

Sommaire

En 2017, le cadre de protection des passagers aériens découlant de la *Loi sur la modernisation des transports* (LMT) devait « doubler le montant de l'indemnisation que les passagers ne recevront pas⁷ ».

En 2022, il a été constaté que cette prédiction n'était en fait qu'une sous-estimation. On dénote un arriéré de 30 000 plaintes de passagers à l'Office des transports du Canada⁸ et ce nombre ne cesse d'augmenter, ce qui montre que le cadre de la LMT ne permet pas d'offrir aux Canadiens une protection convenable comparativement à l'étalon-or de l'Union européenne⁹.

L'adoption du *Règlement sur la protection des passagers aériens* (RPPA) devait servir à mettre en œuvre le cadre de la LMT. Or, il crée plutôt un fardeau excessif pour les passagers qui souhaitent obtenir une indemnisation et requiert la présentation d'un dossier de preuve complexe dont l'examen exige des ressources disproportionnées par rapport aux montants en jeu. Les obstacles à l'accès à la justice découlant du RPPA ont été judicieusement recensés par la Cour des petites créances de la Nouvelle-Écosse :

2. Lorsque la protection du consommateur est le résultat visé pour un régime de réglementation, on devrait pouvoir s'attendre à ce que les modalités de ce régime soient formulées dans un langage clair et facile à comprendre, et que cette simplicité se répercute dans le processus de réclamation. Ce n'est pas du tout ce que l'on retrouve avec le RPPA qui était pourtant censé mieux protéger les droits des passagers. Le libellé est complexe et juridique; il faut des connaissances détaillées ou précises pour présenter une demande d'indemnisation; et le processus de demande d'indemnisation, une fois

⁵ *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2.

⁶ Ordonnance de la Cour d'appel fédérale (Near, J.A.), du 3 mars 2020 dans le dossier n° A-311-19; voir aussi *International Air Transport Association c. Office des transports du Canada*, 2022 CAF 211 au par. 8.

⁷ Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, *Témoignages* (14 septembre 2017) à 19:05 (soulignement ajouté).

⁸ Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, *Témoignages* (28 novembre 2022) à 16:05.

⁹ *Règlement (CE) n° 261/2004*.

invoqué, ne se prête pas à une résolution rapide. Ces exemples illustrent la complexité du processus. En effet, les longues procédures préparatoires à l'audience nécessitent l'obtention de citations à comparaître pour que le défendeur présente un dossier détaillé renfermant des renseignements sur la flotte d'aéronefs et l'entretien ainsi que d'autres éléments pour étayer sa demande.

3. Peu de personnes entreprendraient de tels efforts pour obtenir une indemnisation de quelques centaines de dollars. Même si ces personnes voulaient le faire, peu pourraient en réalité entreprendre une telle démarche. Par exemple, près de 1 000 pages de documents ont dû être échangées dans le cadre d'une réclamation de 400 \$¹⁰.

Ces défauts de conception du RPPA, qui découlent en grande partie du cadre erroné de la LMT, font en sorte qu'il faut déployer beaucoup d'efforts inutiles pour déterminer si un passager a droit à une indemnisation. Ils ont également contribué à l'augmentation substantielle de l'arriéré de plaintes de passagers déposées à l'OTC, et ce, en dépit des fonds substantiels supplémentaires temporaires annoncés dans le budget de 2022 et la réduction du nombre de voyages pendant la pandémie¹¹. En outre, comme l'OTC ne parvient pas systématiquement à utiliser ses pouvoirs actuels pour imposer de véritables sanctions administratives pécuniaires (amendes) aux compagnies aériennes qui désobéissent au RPPA, la violation des droits des passagers devient plus rentable que le respect de la loi.

Le *statu quo* est devenu indéfendable. Le cadre de la LMT devrait être harmonisé avec le régime de protection des passagers de l'Union européenne (UE), lequel a été mis en œuvre et fait ses preuves depuis plus de 16 ans.

Critères simples pour un régime d'indemnisation automatique harmonisé : Le Parlement devrait adopter la classification de l'UE pour les perturbations des vols et faire passer le nombre de catégories de trois à deux : (1) les perturbations ordinaires; et (2) les perturbations causées par des circonstances extraordinaires qui ne sont pas inhérentes à l'exécution normale des activités de la compagnie aérienne, qui sont indépendantes de sa volonté et qui n'auraient pas pu être évitées même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises.

Les perturbations ordinaires doivent inclure celles causées par des circonstances que la compagnie aérienne connaissait ou aurait dû raisonnablement connaître avant la vente du billet, tout manque de personnel dans les équipages et tous les problèmes d'entretien ou de sécurité des aéronefs, à l'exception de ceux causés par des actes de sabotage ou de terrorisme ou par un défaut de fabrication d'un aéronef signalé par le constructeur de l'aéronef ou une autorité publique compétente.

¹⁰ *Geddes v. Air Canada*, 2021 NSSM 27 aux par. 2-3 (soulignement ajouté), 2022 NSSC 49 [TRADUCTION].

¹¹ Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, *Témoignages (28 novembre 2022)* à 15:45.

Dans le cas d'une perturbation ordinaire, la compagnie aérienne devrait verser automatiquement aux passagers concernés une indemnisation normalisée pour les inconvénients engendrés, sans que ces derniers aient à faire une réclamation.

Élimination du fardeau de la preuve : Le Parlement devrait mettre fin au débat sur le fardeau de la preuve au titre du RPPA et établir qu'il incombe à la compagnie aérienne et non au passager de prouver les faits relatifs aux raisons du retard ou de l'annulation d'un vol, ou du refus d'embarquement. La *Loi sur le transport aérien* au Canada intègre des traités internationaux tels que la *Convention de Montréal*, et le *Règlement (CE) n° 261/2004* de l'UE, qui prévoient tous deux que la compagnie aérienne doit prouver l'existence de circonstances atténuantes pour se dispenser d'indemniser les passagers. En effet, selon la logique et l'équité, il revient à la compagnie aérienne de présenter des preuves de cette nature qui relèvent normalement de son contrôle exclusif. Il convient de préciser que la loi est la même en ce qui concerne le RPPA.

Définitions logiques : Le Parlement devrait définir les termes « annulation de vol » et « refus d'embarquement » d'une manière logique et cadrant avec le *Règlement (CE) 261/2004* de l'UE. Le RPPA restreint la définition de « refus d'embarquement » aux situations engendrées par la surréservation, laissant sans protection les passagers refusés à l'embarquement sans que ce soit de leur faute et pour des raisons autres que la surréservation. Par ailleurs, certaines compagnies aériennes induisent les passagers en erreur en qualifiant les annulations de vol de « changement d'horaire ».

Droit à un remboursement : Le Parlement devrait inscrire dans les lois le droit fondamental des passagers à un remboursement, dans le mode de paiement initial, de la partie inutilisée de tout itinéraire auquel un passager choisit de renoncer en raison de l'annulation ou du retard d'un vol, ou du refus d'embarquement. Les modifications apportées en septembre 2022 au RPPA font marche arrière sur le droit bien établi des passagers à un remboursement pour les vols annulés par les compagnies aériennes, que même l'OTC reconnaît depuis des décennies. De plus, elles semblent forcer les passagers à accepter un autre moyen de transport même si cela va à l'encontre de l'objectif de leur voyage.

Application de la loi au moyen de sanctions administratives pécuniaires : Il devrait être plus avantageux pour les transporteurs de se conformer au RPPA et, plus généralement, aux dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* que d'y contrevenir. Pour atteindre cet objectif, le Parlement devrait prévoir : (1) des procès-verbaux et des sanctions administratives pécuniaires (amendes) obligatoires pour les violations au lieu de mesures discrétionnaires; (2) des sanctions minimales prescrites pour les violations; (3) des sanctions maximales plus élevées; et (4) un délai de prescription plus long, de 36 mois.

Résumé des modifications législatives recommandées

Critères applicables aux indemnisations normalisées automatiques et au droit au remboursement

1. Remplacer l'alinéa 86.11(1)b) de la *Loi sur les transports au Canada* par :
 - b) régir les obligations du transporteur dans les cas de retard et d'annulation de vols et de refus d'embarquement, notamment :
 - (i) les normes minimales relatives aux indemnisations financières que le transporteur est tenu de verser à chaque passager touché, rapidement et sans que le passager ait à demander le paiement pour les inconvénients causés par un retard, une annulation ou un refus d'embarquement ordinaires tels que définis dans la présente *Loi*;
 - (ii) les normes minimales relatives au traitement des passagers que doit respecter le transporteur, peu importe les motifs du retard, de l'annulation ou du refus d'embarquement;
 - (iii) l'obligation, pour le transporteur, de fournir des renseignements et une assistance en temps opportun aux passagers, quelles que soient les raisons du retard, de l'annulation ou du refus d'embarquement;
 - (iv) l'obligation, pour le transporteur, de rembourser, dans le mode de paiement initial, le coût de tous les services non utilisés achetés en rapport avec le billet acheté initialement par le passager, quelles que soient les raisons du retard, de l'annulation ou du refus d'embarquement, si le passager choisit de ne pas voyager;
2. Ajouter les définitions suivantes au paragraphe 55(1) de la *Loi sur les transports au Canada* :

retard, annulation ou refus d'embarquement ordinaire Un retard de vol, une annulation de vol ou un refus d'embarquement qui n'est pas dû à des circonstances extraordinaires;

retard, annulation ou refus d'embarquement extraordinaire Un retard de vol, une annulation de vol ou un refus d'embarquement qui n'aurait pas pu être évité même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises, et qui est simultanément :

- (1) causé en totalité par des circonstances extraordinaires qui ne sont pas inhérentes à l'exécution normale des activités de la compagnie aérienne et qui ne lui sont pas attribuables;
- (2) non causé, en tout ou en partie, directement ou indirectement, par un ou plusieurs des éléments suivants :
 - i. les actes ou omissions du transporteur, de ses agents ou préposés, ou de tout tiers avec lequel le transporteur a une relation contractuelle;
 - ii. le manque de personnel dans les équipages, y compris, mais sans s'y limiter, l'absence de membres de l'équipage;
 - iii. toute circonstance qui était connue ou aurait dû raisonnablement être connue du transporteur avant que le billet ne soit vendu au passager;
 - iv. les problèmes d'entretien ou de sécurité des aéronefs, à l'exception de ceux dus à des actes de sabotage ou de terrorisme ou à un défaut de fabrication d'un aéronef signalé par le constructeur de l'aéronef ou une autorité publique compétente;

Fardeau de la preuve

3. Ajouter le paragraphe 86.11(1.1) à la *Loi sur les transports au Canada* :

Un retard de vol, une annulation de vol ou un refus d'embarquement est considéré comme ordinaire, sauf si le transporteur prouve le contraire selon la prépondérance des probabilités.

Définitions

4. Ajouter les définitions suivantes au paragraphe 55(1) de la *Loi sur les transports au Canada* :

billet Un document donnant droit au transport à un passager, ou tout équivalent sous forme immatérielle, y compris électronique, produit ou autorisé par le transporteur aérien ou son agent agréé;

réservation Le fait pour le passager d'être en possession d'un billet, ou d'une autre preuve, indiquant que la réservation a été acceptée par le transporteur;

refus d'embarquement Le refus de transporter un passager sur un vol sur lequel ce dernier avait précédemment une réservation, y compris le transfert du

passager du vol sur lequel il avait précédemment une réservation vers un autre vol, pour des raisons autres que le fait que le passager ne se soit pas présenté à l'aéroport pour l'enregistrement à l'heure prescrite dans le tableau applicable, que le passager présente un risque pour la santé, la sûreté ou la sécurité, ou que le passager ne dispose pas de documents de voyage adéquats;

annulation d'un vol Le fait de ne pas exécuter un vol qui avait été prévu et sur lequel au moins un passager avait réservé;

Application de la loi

5. Remplacer le segment « L'agent verbalisateur qui croit qu'une violation a été commise peut dresser un procès-verbal » par « L'agent verbalisateur qui croit qu'une violation a été commise doit dresser un procès-verbal » à l'article 180 de la *Loi sur les transports au Canada*.
6. Remplacer les mots « prévoir le montant maximal » par « prévoir le montant minimum et maximum » à l'alinéa 177(1)b) de la *Loi sur les transports au Canada*.
7. Augmenter le plafond payable pour chaque violation à 50 000 \$ dans le cas des personnes physiques et à 250 000 \$ dans le cas des personnes morales, respectivement, à l'article 174 et à l'alinéa 177(1)(b) de la *Loi sur les transports au Canada*.
8. Remplacer « douze mois » par « trente-six mois » aux articles 176 et 181 de la *Loi sur les transports au Canada*.

1. Critères d'indemnisation

Les tribunaux ont critiqué à juste titre le RPPA du Canada en raison de son libellé complexe et juridique, des connaissances précises requises des demandeurs pour invoquer le système d'indemnisation et du processus très exigeant sur le plan de la main-d'œuvre et des preuves, qui exige de la compagnie aérienne des dossiers détaillés renfermant des renseignements sur la flotte et son entretien. Les demandes d'indemnisation déposées au titre du RPPA ne se prêtent pas à un règlement rapide et nécessitent des ressources disproportionnées par rapport aux montants en jeu, ce qui constitue également un obstacle à l'accès à la justice¹² et un gaspillage des ressources judiciaires déjà limitées.

Il existe de plus en plus de preuves que les compagnies aériennes abusent de la complexité inutile du RPPA, de son imprécision et de ses diverses failles pour contourner leurs obligations d'indemniser les passagers par suite de perturbations de voyage qui étaient prévisibles et qui auraient pu être évitées si

¹² *Geddes v. Air Canada*, 2021 NSSM 27 aux par. 2-3; confirmé : 2022 NSSC 49.

la compagnie aérienne avait fait preuve de diligence raisonnable. Pour justifier des perturbations de voyages causées par un manque de personnel dans leur propre équipage, Air Canada et WestJet ont affirmé que les perturbations étaient indépendantes de leur volonté ou qu'elles étaient nécessaires par souci de sécurité et que, par conséquent, ils n'étaient pas tenus de verser d'indemnisation normalisée aux passagers touchés au titre du RPPA. Ces cas ont finalement donné lieu à des procédures judiciaires coûteuses et longues, dans lesquelles se sont affrontés les compagnies aériennes et des passagers devant la Cour d'appel fédérale au sujet de l'interprétation du RPPA¹³. Dans les pays de l'Union européenne, il aurait été peu probable de voir de tels litiges se produire puisque les critères d'admissibilité en matière d'indemnisation sont simples et clairs.

D'ailleurs, le *Règlement (CE) 261/2004* de l'Union européenne est un exemple notable de régime fonctionnel de protection des passagers aériens qui n'est pas miné par les mêmes lacunes que le RPPA. Cet exemple illustre également que la classification inutilement compliquée des perturbations de voyage et les critères d'admissibilité aux indemnisations du *RPPA* sont en partie la cause de l'arriéré de 30 000 plaintes de passagers à l'OTC¹⁴, lequel continue de grimper en flèche malgré l'octroi de fonds temporaires supplémentaires substantiels à l'OTC¹⁵.

Pour étayer davantage ce point, il est possible d'estimer le temps qu'il faudrait à une équipe de 60 analystes ou décideurs pour résorber l'arriéré de 30 000 plaintes à l'OTC. Si les critères d'admissibilité sont si complexes qu'il faut en moyenne 8 heures de travail (1 jour ouvrable) pour résoudre une plainte, l'élimination de l'arriéré prendrait 500 jours ouvrables, soit près de deux années civiles¹⁶. Si les critères ne sont que modérément complexes et qu'il faut en moyenne 2 heures de travail pour résoudre une plainte, la résorption de l'arriéré prendrait 125 jours ouvrables, soit environ six mois civils. Si les critères étaient suffisamment simples pour que la résolution d'une plainte nécessite 30 minutes en moyenne, la totalité de l'arriéré pourrait être résorbée en moins de 32 jours ouvrables, soit moins de sept semaines civiles.

Le Canada devrait harmoniser son régime de protection des passagers aériens avec celui de l'Union européenne. L'efficacité du régime européen a été testée et éprouvée depuis plus de 16 ans.

¹³ « [Air Canada, WestJet launch legal battles to overturn orders to compensate passengers for cancelled flights](#) », *CBC News* (4 novembre 2022).

¹⁴ Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, [Témoignages \(28 novembre 2022\)](#) à 16:05.

¹⁵ Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, [Témoignages \(28 novembre 2022\)](#) à 15:45.

¹⁶ Il y a 260 jours de travail dans une année civile.

A. Admissibilité aux indemnisations normalisées : comparaison entre l'Union européenne et le Canada

Le RPPA du Canada classe les retards de vol, les annulations et les refus d'embarquement en trois catégories qui correspondent aux sous-alinéas 86.11(1)(i) à (iii) de la *Loi sur les transports au Canada*, mais qui sont présentés dans l'ordre inverse :

- (i) situations indépendantes de la volonté du transporteur ([art. 10](#));
- (ii) retard ou annulation de vol ou refus d'embarquement qui sont attribuables au transporteur, mais qui sont nécessaires par souci de sécurité ([art. 11](#));
- (iii) retard ou annulation de vol ou refus d'embarquement qui sont attribuables au transporteur et qui ne sont pas nécessaires par souci de sécurité ([art. 12](#)).

La compagnie aérienne ne doit verser une indemnisation financière normalisée aux passagers que si la perturbation entre dans la catégorie *résiduelle*, soit les circonstances qui sont attribuables au transporteur, mais qui ne sont pas nécessaires par souci de sécurité. Cette classification a fait du refus d'indemniser les passagers la norme et du versement de l'indemnisation, l'exception.

Pour que l'indemnisation soit jugée admissible, le passager, l'analyste ou le décideur doit d'abord exclure que la perturbation était attribuable à des « situations indépendantes de la volonté du transporteur », puis exclure qu'elle était « nécessaire par souci de sécurité ». Pour ce faire, il faut également tenir compte des effets d'entraînement potentiels des perturbations de vols précédents (RPPA, paragraphes [10\[2\]](#) et [11\[2\]](#)). L'examen de ces autres options nécessite la présentation des preuves volumineuses, comme des relevés historiques météorologiques, des renseignements sur la flotte du transporteur et des dossiers d'entretien des avions. Comme l'a fait remarquer avec justesse la Cour des petites créances de la Nouvelle-Écosse :

Peu de personnes sont prêtes à entreprendre de tels efforts pour obtenir une indemnisation de quelques centaines de dollars. Même si ces personnes voulaient le faire, peu d'entre elles pourraient en réalité entreprendre une telle démarche. Par exemple, près de 1 000 pages de documents ont dû être échangées dans le cadre d'une réclamation de 400 \$¹⁷.

En revanche, le *Règlement (CE) 261/2004* impose au transporteur de verser une indemnisation normalisée en cas de refus d'embarquement, quelle qu'en soit la cause, et établit le versement d'une indemnisation comme la norme en cas de retard et d'annulation de vol. Dans le cadre du régime de l'UE, la compagnie aérienne n'est pas tenue de verser les indemnisations seulement dans des cas

¹⁷ *Geddes v. Air Canada*, [2021 NSSM 27](#) au par. 3; confirmé : [2022 NSSC 49](#) [TRADUCTION]

exceptionnels, soit si elle prouve que le retard ou l'annulation du vol a été causé par des « circonstances extraordinaires¹⁸ ». La définition restreinte de ce concept comprend des événements tels que des éruptions volcaniques et exclut les situations inhérentes à l'exécution normale des activités de la compagnie aérienne.

Dans le cadre du régime de l'UE plus particulièrement, les problèmes liés à l'entretien ou à la sécurité des aéronefs ne sont pas considérés comme des « circonstances extraordinaires », à moins que ceux-ci ne soient causés par des actes de sabotage ou de terrorisme ou par un défaut de fabrication signalé par le fabricant ou une autorité publique compétente¹⁹. De même, le manque de personnel au sein des équipages s'inscrit dans le cadre de l'exécution normale des activités de la compagnie aérienne et ne fait pas partie du champ étroit des « circonstances extraordinaires²⁰ ». Pour résumer, les problèmes d'entretien et le manque de personnel dans les équipages ne dispensent pas les compagnies aériennes de verser aux passagers des indemnités normalisées pour les perturbations de voyage qui en résultent dans l'UE ou au Royaume-Uni, lequel a adopté le régime de l'UE après le Brexit.

Flight Delay and Cancellation

	EU (€)	Canada (\$)
Airline proves "extraordinary circumstances"	✓ ✗	✗ ✗
Airline claims "outside our control"	✓ ✓	✗ ✗
Airline claims "urgent maintenance"	✓ ✓	✓ ✗
Airline admits responsibility	✓ ✓	✓ ✓

 Meals & hotel provided	 Cash compensation
--	---

Figure 1. Retard et annulation de vol : L'Union européenne par rapport au Canada

English	Français
Flight Delay and Cancellation	Retard et annulation de vol
Airline proves "extraordinary circumstances"	La compagnie aérienne <i>prouve</i> l'existence de « circonstances extraordinaires ».
Airline claims "outside our control"	La compagnie aérienne affirme que les circonstances ne lui « sont pas attribuables ».
Airline claims "urgent maintenance"	La compagnie aérienne affirme que des travaux urgents d'entretien doivent être effectués.

¹⁸ [Règlement \(CE\) n° 261/2004](#), article 5(3).

¹⁹ *Wallentin-Hermann v. Alitalia*, European Court of Justice, [Case C-549/07](#), au par. 26.

²⁰ *Lipton & Anor v. BA City Flyer Ltd*, [\[2021\] EWCA Civ 454](#).

Airline admits responsibility	La compagnie aérienne admet sa responsabilité.
Meals&hotel provided	Les repas et l'hébergement à l'hôtel sont fournis.
Cash compensation	Indemnisation en espèces

Dans la grande majorité des cas, pour déterminer si une indemnisation normalisée doit être versée à un passager conformément au *Règlement (CE) n° 261/2004*, il faut peu de renseignements et de preuves documentaires : l'heure d'arrivée indiquée sur le billet initial du passager, l'heure d'arrivée réelle du passager à sa destination, et certains renseignements accessibles au public sur les événements rares et exceptionnels qui pourraient éventuellement relever du champ d'application étroit des « circonstances extraordinaires ».

La détermination de l'admissibilité à une indemnisation dans le cadre du régime de l'UE pourrait être automatisée. En effet, contrairement au RPPA, le *Règlement (CE) 261/2004* oblige les compagnies aériennes à verser aux passagers une indemnisation normalisée en cas de retard ou d'annulation de vol sans que le passager ait à présenter une demande écrite à la compagnie aérienne.

B. Étude de cas

Owen Lareau devait initialement voyager sur des vols de WestJet de Regina à Ottawa en passant par Toronto en juillet 2021. Son vol de Regina à Toronto a été annulé le jour du départ en raison d'un manque de personnel dans l'équipage. WestJet a fait une nouvelle réservation pour que M. Lareau voyage le jour suivant. Il est arrivé à destination 21 heures plus tard que prévu. WestJet a refusé de verser à M. Lareau une indemnisation normalisée au titre du RPPA en invoquant que son vol avait été annulé en raison de la disponibilité des membres d'équipage et que cette annulation était nécessaire par souci de sécurité²¹.

Finalement, l'OTC a ordonné à WestJet de verser à M. Lareau une indemnisation normalisée de 1 000 \$ en vertu du RPPA²². L'OTC a estimé que « les perturbations attribuables au transporteur, mais nécessaires par souci de sécurité devraient être limitées aux événements qui ne peuvent être anticipés ou évités ou, autrement dit, qui ne peuvent être évités par la prudence et la diligence du transporteur²³ ». L'OTC a ensuite soutenu que :

Le transporteur doit démontrer qu'il ne pouvait pas prévenir de façon raisonnable la perturbation malgré une planification adéquate. Cette planification comprend non seulement les plans de continuité, mais aussi la planification à l'avance pour que le

²¹ *Lareau c. WestJet*, *Décision de l'Office n° 89-C-A-2022*, aux par. 1-2.

²² *Ibid.* au par. 15.

²³ *Ibid.* au par. 9 (soulignement ajouté).

transporteur s'assure de la disponibilité de suffisamment de personnel pour exploiter les services qu'il offre en vente étant donné que divers événements peuvent avoir une incidence sur les activités quotidiennes d'un transporteur.

[...] Toutefois, si une pénurie de membres d'équipage est attribuable aux actions ou à l'inaction du transporteur, la perturbation sera considérée comme attribuable au transporteur aux fins du RPPA. En effet, une perturbation causée par une pénurie de membres d'équipage ne devrait pas être considérée comme étant « nécessaire par souci de sécurité » lorsque le transporteur est celui qui a causé le problème de sécurité à la suite de ses propres actions²⁴.

Il ne fait aucun doute que ce raisonnement cadre avec une approche équitable et logique de protection des passagers. Or, M. Lareau a dû payer un prix élevé puisque ces principes de base ne sont pas énoncés dans la *Loi sur les transports au Canada* et le RPPA.

WestJet a demandé l'autorisation de faire appel de la décision de l'OTC auprès de la Cour d'appel fédérale. WestJet a fait valoir que l'OTC a commis une erreur en estimant que le manque de personnel de la compagnie aérienne n'entre pas dans la catégorie de « perturbations attribuables au transporteur, mais nécessaires par souci de sécurité » dans le cadre du RPPA et en s'attendant à ce que la compagnie aérienne présente des preuves sur son propre équipage. Le tribunal a conclu que la cause de WestJet était suffisamment défendable et a accepté d'entendre l'appel de WestJet²⁵. Ainsi, M. Lareau, un passager qui n'est pas un spécialiste du domaine, se retrouve ultimement à affronter WestJet devant la Cour d'appel fédérale au sujet de l'interprétation du RPPA pour une indemnisation de 1 000 \$.

C. Simplification des critères canadiens et du processus d'indemnisation

Les billets d'avion revêtent un caractère unique puisqu'ils sont achetés des jours, des semaines et souvent des mois avant la date de prestation du service, et que leur prix tend à augmenter à mesure que la date du voyage approche. Ainsi, le simple remboursement d'un billet d'avion payé plusieurs mois à l'avance a peu de chances de couvrir les frais liés à un autre moyen de transport ou aux conséquences engendrées par une perturbation du voyage survenant quelques jours seulement avant ou le jour du voyage.

Le fait d'exiger des compagnies aériennes qu'elles versent aux passagers une indemnisation normalisée pour les perturbations de voyage est le seul moyen de les inciter financièrement à réduire au minimum

²⁴ *Ibid.* aux par. 11-12 (soulignement ajouté).

²⁵ Ordonnance de la Cour d'appel fédérale le 12 octobre 2022 dans le dossier n° 22-A-12.

les pertes de productivité dans la société causées par ces perturbations. Il s'agit d'ailleurs d'un mécanisme nécessaire sur le plan économique pour optimiser l'utilisation des ressources de la société.

L'utilisation optimale des ressources de la société comporte également des éléments d'économie judiciaire à prendre en considération, notamment la façon dont les ressources judiciaires et quasi judiciaires, rares et précieuses, sont dépensées. Par conséquent, les critères d'admissibilité et le paiement des indemnités normalisées doivent se prêter à une résolution rapide.

La détermination du droit d'un passager à une indemnisation de 400 à 1 000 \$ ne devrait nécessiter que des renseignements qui sont faciles à obtenir et un minimum de documents de preuve pour que la décision puisse être prise en 30 minutes ou moins en moyenne.

Heureusement, le Canada n'a pas besoin de réinventer la roue. En effet, le *Règlement (CE) n° 261/2004* de l'Union européenne – surnommée à juste titre l'étalon-or de la protection des passagers aériens – répond déjà à ces exigences : il est simple, direct et équitable tant pour les passagers que pour les compagnies aériennes. Les forces du régime de l'UE ont été reconnues par le Royaume-Uni puisque ce pays a lui-même adopté ce régime, et ce, dans un climat politique post-Brexit qui était défavorable à l'UE²⁶.

Nous recommandons donc au Canada d'emboîter le pas au Royaume-Uni et d'adopter les éléments clés du régime de l'UE. Premièrement, le nombre de catégories de perturbations de vols devrait passer de trois à deux : ordinaires et extraordinaires, incluant une indemnisation normalisée pour les perturbations ordinaires.

Deuxièmement, la ligne entre les perturbations ordinaires et extraordinaires devrait être tracée selon l'approche logique de l'Union européenne. Les perturbations ordinaires doivent inclure celles causées par des circonstances que la compagnie aérienne connaissait ou aurait dû raisonnablement connaître avant la vente du billet, tout manque de personnel dans les équipages et tous les problèmes d'entretien ou de sécurité, à l'exception de ceux causés par des actes de sabotage ou de terrorisme ou par un défaut de fabrication d'un aéronef signalé par le constructeur de l'aéronef ou une autorité publique compétente. Les perturbations extraordinaires doivent inclure seulement celles causées par des circonstances extraordinaires qui ne sont pas inhérentes à l'exécution normale des activités de la compagnie aérienne et qui sont indépendantes de sa volonté, qui n'auraient pas pu être évitées même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises.

²⁶ *Lipton & Anor v. BA City Flyer Ltd*, [2021] EWCA Civ 454.

Troisièmement, dans le cas d'une perturbation ordinaire, la compagnie aérienne devrait verser automatiquement aux passagers concernés une indemnisation normalisée pour les inconvénients engendrés sans que les passagers aient à faire une réclamation.

L'intégration de ces principes solides dans le libellé de la *Loi sur les transports au Canada* permettrait également d'éviter les débats juridiques coûteux et fastidieux sur l'interprétation des lois, comme celui entre M. Lareau et WestJet.

Modifications législatives recommandées

1. Remplacer l'alinéa 86.11(1)b) de la *Loi sur les transports au Canada* par :

(b) régir les obligations du transporteur dans les cas de retard et d'annulation de vols et de refus d'embarquement, notamment :

- (i) les normes minimales relatives aux indemnisations financières que le transporteur est tenu de verser à chaque passager touché, rapidement et sans que le passager ait à demander le paiement, pour les inconvénients causés par un retard, une annulation ou un refus d'embarquement ordinaires, tels que définis dans la présente *Loi*;
- (ii) les normes minimales relatives au traitement des passagers que doit respecter le transporteur, peu importe les raisons du retard, de l'annulation ou du refus d'embarquement;
- (iii) l'obligation, pour le transporteur, de fournir des renseignements et une assistance en temps opportun aux passagers, quelles que soient les raisons du retard, de l'annulation ou du refus d'embarquement;

2. Ajouter les définitions suivantes au paragraphe 55(1) de la *Loi sur les transports au Canada* :

retard, annulation ou refus d'embarquement ordinaire Un retard de vol, une annulation de vol ou un refus d'embarquement qui n'est pas dû à des circonstances extraordinaires;

retard, annulation ou refus d'embarquement extraordinaire Un retard de vol, une annulation de vol ou un refus d'embarquement qui n'aurait pas pu être évité même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises, et qui est simultanément :

- (1) causé en totalité par des circonstances extraordinaires qui ne sont pas inhérentes à l'exécution normale des activités de la compagnie aérienne et qui ne lui sont pas attribuables;
- (2) non causé, en tout ou en partie, directement ou indirectement, par un ou plusieurs des éléments suivants :
 - i. les actes ou omissions du transporteur, de ses agents ou préposés, ou de tout tiers avec lequel le transporteur a une relation contractuelle;
 - ii. le manque de personnel dans les équipages, y compris, mais sans s'y limiter, l'absence de membres de l'équipage;
 - iii. toute circonstance qui était connue ou aurait dû raisonnablement être connue du transporteur avant que le billet ne soit vendu au passager;
 - iv. les problèmes d'entretien ou de sécurité des aéronefs, à l'exception de ceux dus à des actes de sabotage ou de terrorisme ou à un défaut de fabrication d'un aéronef signalé par le constructeur de l'aéronef ou une autorité publique compétente;

2. Fardeau de la preuve

La question qui consiste à déterminer s'il incombe au passager ou à la compagnie aérienne de prouver les raisons du retard de vol, de l'annulation de vol ou du refus d'embarquement crée de la confusion et un obstacle à l'indemnisation des passagers. Comme les compagnies aériennes ont normalement le contrôle exclusif des preuves de cette nature, le fardeau de la preuve leur revient; il leur incombe donc de présenter des preuves conformes au bon sens, à l'équité et aux normes internationales. Cependant, comme la *Loi sur les transports au Canada* et le RPPA ne traitent pas expressément ce point essentiel, le fardeau de la preuve est renvoyé au champ de bataille central.

Le Parlement devrait clore le débat sur le fardeau de la preuve en harmonisant le régime du Canada avec les normes internationales et établir qu'il incombe à la compagnie aérienne, et non au passager, de prouver les faits relatifs aux raisons du retard ou de l'annulation d'un vol, ou du refus d'embarquement.

A. La *Loi sur le transport aérien*, la *Convention de Montréal* et le *Règlement (CE) 261/2004*

L'annexe VI de la *Loi sur le transport aérien*, également connue sous le nom de *Convention de Montréal*, crée une présomption de responsabilité pour la compagnie aérienne et l'obligation d'indemniser le passager en cas de retard de vol sur la plupart des itinéraires à l'étranger, à destination et en provenance du Canada. La compagnie aérienne ne peut s'exonérer de sa responsabilité et du paiement de l'indemnisation que si elle établit une défense positive.

Article 19 – Retard

Le transporteur est responsable du dommage résultant d'un retard dans le transport aérien de passagers, de bagages ou de marchandises. Cependant, le transporteur n'est pas responsable du dommage causé par un retard s'il prouve que lui, ses préposés et mandataires ont pris toutes les mesures qui pouvaient raisonnablement s'imposer pour éviter le dommage, ou qu'il leur était impossible de les prendre²⁷.

Le principe selon lequel le fardeau de la preuve quant à l'établissement des circonstances atténuantes incombe à la compagnie aérienne et non au passager est le droit applicable non seulement au Canada²⁸, mais également dans les [139 États signataires](#) de la *Convention de Montréal*, un traité international régissant les droits des passagers voyageant sur des itinéraires internationaux. Les rédacteurs de la *Convention de Montréal* ont reconnu que le transporteur est le mieux placé pour présenter des preuves sur les circonstances d'un retard ou d'une annulation et sur tout fait susceptible de le dégager de sa responsabilité.

Le *Règlement (CE) 261/2004* de l'Union européenne repose sur le même principe fondamental. D'une part, le versement d'une indemnisation aux passagers en cas de perturbation de voyage est la norme. D'autre part, il revient à la compagnie aérienne d'établir les circonstances exceptionnelles qui l'exonéreraient de l'obligation d'indemniser les passagers :

3. Un transporteur aérien effectif n'est pas tenu de verser l'indemnisation prévue à l'article 7 s'il est en mesure de prouver que l'annulation est due à des circonstances extraordinaires qui n'auraient pas pu être évitées même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises.

²⁷ *Loi sur le transport aérien*, Annexe VI (« *Convention de Montréal* »), article 19 (soulignement ajouté).

²⁸ *Loi sur le transport aérien*, par. 2(2.1).

4. Il incombe au transporteur aérien effectif de prouver qu'il a informé les passagers de l'annulation d'un vol ainsi que le délai dans lequel il l'a fait²⁹.

B. Fardeau de la preuve en vertu du RPPA

La position de longue date de l'OTC est qu'il incombe aux passagers de prouver les faits requis pour établir que la compagnie aérienne n'a pas respecté ses obligations³⁰. Ainsi, les passagers souhaitant obtenir une indemnisation au titre du RPPA pourraient avoir à prouver, selon la prépondérance des probabilités, que la perturbation de leur voyage *n'a pas* été causée par des raisons indépendantes de la volonté du transporteur *et* que celle-ci *n'était pas* nécessaire par souci de sécurité.

La Cour des petites créances de la Nouvelle-Écosse a reconnu à juste titre l'injustice créée par cette situation :

Il ne serait pas juste, surtout dans l'interprétation de dispositions législatives qui sont conçues pour assurer la protection des consommateurs pour les passagers des compagnies aériennes, qu'un demandeur soit tenu de prouver quoi que ce soit sur les raisons d'une annulation³¹.

Dans l'affaire *Lareau c. WestJet*, l'OTC a statué que « lorsqu'un transporteur affirme qu'une perturbation lui était attribuable, mais qu'elle était nécessaire par souci de sécurité, ou qu'elle ne lui était pas attribuable, le transporteur doit établir le bien-fondé de son affirmation »³². Bien que cette décision puisse indiquer un changement dans l'approche de l'OTC pour les litiges de cette nature, la décision de la Cour d'appel fédérale d'entendre l'appel de WestJet sur ce point de droit est révélatrice des difficultés entraînées par le fait que la *Loi sur les transports au Canada* et le RPPA ne font pas mention du fardeau de la preuve.

Nous recommandons donc au Parlement de mettre fin à ce débat en harmonisant le fardeau de la preuve dans le cadre du RPPA avec les normes existantes et internationalement acceptées à cet égard et énoncées dans la *Loi sur le transport aérien*, intégrant la *Convention de Montréal*, et le régime de l'Union européenne.

²⁹ *Règlement (CE) n° 261/2004*, articles 5(3) et 5(4) (soulignement ajouté).

³⁰ *Nawrots c. Sunwing*, Décision 432-C-A-2013, au par. 38.

³¹ *Geddes v. Air Canada*, 2021 NSSM 27 au par. 44; confirmé : 2022 NSSC 49 [TRADUCTION]

³² *Lareau c. WestJet*, Décision de l'Office n° 89-C-A-2022, au par. 7.

Modifications législatives recommandées

3. Ajouter le paragraphe 86.11(1.1) à la *Loi sur les transports au Canada* :

Un retard de vol, une annulation de vol ou un refus d'embarquement est considéré comme ordinaire, sauf si le transporteur prouve le contraire selon la prépondérance des probabilités.

3. Définitions et absence de définition

Il est essentiel d'assortir tout régime réglementaire de définitions claires et logiques. Certains concepts clés comme « l'annulation de vol » et le « refus d'embarquement » ne sont pas définis dans la *Loi sur les transports au Canada*. De plus, le terme « annulation de vol » n'est pas défini dans le *RPPA* et, bien que le terme « refus d'embarquement » y soit défini, la définition est indûment restreinte et constitue un recul par rapport aux autres définitions.

Comme la notion d'« annulation de vol » n'est pas définie, les compagnies aériennes peuvent induire les passagers en erreur quant à leurs droits en qualifiant par euphémisme les annulations de vol de « changement d'horaire ». La définition indûment restreinte de « refus d'embarquement » prive les passagers d'une indemnisation dans de nombreux cas où cette indemnisation aurait dû être versée préalablement au *RPPA* et est due sous le régime de l'Union européenne.

Droit à une indemnisation pour refus d'embarquement			
La compagnie aérienne ferme le comptoir d'enregistrement avant l'heure limite affichée.			
Des passagers ont manqué leur vol en raison du manque de personnel au comptoir d'enregistrement.			
Une compagnie aérienne déplace un passager sur un autre vol sans son consentement.			
La compagnie aérienne affirme que les « circonstances ne lui sont pas attribuables » ou que des « travaux urgents d'entretien doivent être effectués ».			
L'avion décolle, car il est complet et la compagnie aérienne admet sa responsabilité.			

Figure 2. Indemnisation pour refus d'embarquement : L'Union européenne par rapport au Canada

Le Canada devrait harmoniser ses définitions avec celles de l'Union européenne, lesquelles correspondent davantage à l'interprétation plus large que le Canada faisait du refus d'embarquement avant l'adoption du *RPPA*.

A. Indemnisation pour refus d'embarquement au titre du *Règlement (CE) 261/2004*

Contrairement au RPPA, le *Règlement (CE) 261/2004* définit le « refus d'embarquement » comme un résultat, basé sur des faits simples que connaît le passager, peu importe les causes qui sont à la connaissance exclusive de la compagnie aérienne :

2j) « refus d'embarquement », le refus de transporter des passagers sur un vol, bien qu'ils se soient présentés à l'embarquement dans les conditions fixées à l'article 3, paragraphe 2, sauf s'il est raisonnablement justifié de refuser l'embarquement, notamment pour des raisons de santé, de sûreté ou de sécurité, ou de documents de voyages inadéquats;

3(2) Le paragraphe 1 s'applique à condition que les passagers :

- (a) disposent d'une réservation confirmée pour le vol concerné et se présentent, sauf en cas d'annulation visée à l'article 5, à l'enregistrement :
 - comme spécifié et à l'heure indiquée à l'avance et par écrit (y compris par voie électronique) par le transporteur aérien, l'organisateur de voyages ou un agent de voyages autorisé, ou en l'absence d'indication d'heure,
 - au plus tard quarante-cinq minutes avant l'heure de départ publiée, ou
- (b) aient été transférés par le transporteur aérien ou l'organisateur de voyages, du vol pour lequel ils possédaient une réservation vers un autre vol, quelle qu'en soit la raison.

En d'autres termes, au titre du régime de l'UE, un passager qui se voit refuser l'embarquement n'a pas à prouver que le vol était surréservé, mais doit seulement prouver qu'il détenait une « réservation confirmée » et qu'il s'est « présenté à l'enregistrement » à l'heure ou qu'il a « été transféré » par la compagnie aérienne sur un autre vol. Le passager connaît ces deux éléments et il peut les prouver relativement facilement.

B. Indemnisation pour refus d'embarquement avant l'adoption et depuis l'entrée en vigueur du RPPA

En 2013, avant l'adoption de la *Loi sur la modernisation des transports (LMT)* et du RPPA, l'OTC estimait que :

[84] L'Office est d'avis que lorsque le transporteur ne permet pas l'enregistrement de passagers parce qu'il n'y a pas d'employé au comptoir avant la fin du délai limite d'enregistrement, il est raisonnable d'offrir une indemnisation :

- si les passagers qui détiennent des réservations confirmées et des billets peuvent démontrer qu'ils se sont présentés au comptoir des billets avant la fin du délai limite d'enregistrement;
- si le comptoir des billets était fermé.

[85] Pour plus de précision, lorsque de tels passagers se présentent à l'embarquement avant la fin du délai limite pour finalement découvrir que le comptoir d'enregistrement a été fermé, le transporteur ne peut pas éviter de payer une indemnisation pour refus d'embarquement, que le vol soit entièrement vendu ou non, et ne peut pas non plus éviter sa responsabilité s'il ferme son comptoir d'enregistrement plus tôt que prévu³³.

De même, en 2016, également avant l'adoption de la LMT et du RPPA, l'OTC a inventé la notion de refus d'embarquement *de facto* ou implicite, et a confirmé le droit des passagers à une indemnisation dans de telles situations :

[19] L'Office est d'accord avec les demandeurs que les passagers touchés avaient confirmé au préalable des sièges à bord d'un vol et que, par la suite, ces sièges leur ont été refusés en raison d'un manque de sièges disponibles à bord de l'aéronef. Selon Air Transat, le vol no TS246 est parti avec seulement un siège vide, et le vol no TS247 est parti sans siège vide. Le fait qu'Air Transat ait informé les passagers d'avance qu'elle les avait déplacés à bord d'autres vols ne la dégage pas de l'obligation de verser une indemnisation pour refus d'embarquement. Le fait est qu'il n'y avait pas suffisamment de sièges pour accueillir les demandeurs, même s'ils avaient confirmé leurs sièges au préalable, et qu'ils ont été involontairement déplacés à bord d'un autre vol. Il s'agit d'un cas de refus d'embarquement *de facto* ou implicite.

[20] L'Office convient que cette situation est unique, et non un cas type de refus d'embarquement qui se produit normalement à la porte d'embarquement. Toutefois, dans les faits, les demandeurs se sont involontairement vus refuser l'embarquement à bord de leur vol initial, parce qu'Air Transat a décidé unilatéralement d'accorder la préférence à d'autres passagers qui avaient été placés à bord de leur vol, surréservant ainsi le vol et entraînant un préjudice aux demandeurs. Au lieu d'attendre que les demandeurs se rendent à l'aéroport et de leur refuser l'embarquement à ce moment-là,

³³ *Nawrots c. Sunwing*, Décision 432-C-A-2013, aux par. 84-85 (soulignement ajouté).

ils ont plutôt été déplacés, sans leur consentement, à bord d'un autre vol qui partait plus tôt. L'effet est le même. Les demandeurs n'ont pas eu l'autorisation d'embarquer à bord de leur vol initial parce qu'il n'y avait plus de place pour eux. Le vol a été surréservé et ils se sont vu refuser l'embarquement à bord du vol³⁴.

Dans le RPPA, la définition de « refus d'embarquement » est devenue considérablement plus restreinte en raison de l'ajout de l'exigence selon laquelle le vol doit effectivement être *surréservé* au moment de l'embarquement :

Pour l'application du présent règlement, il y a refus d'embarquement lorsqu'un passager ne peut pas occuper un siège sur un vol parce que le nombre de sièges pouvant être occupés est inférieur au nombre de passagers qui se sont enregistrés à l'heure requise, qui possèdent une réservation confirmée et des documents de voyage valides et qui sont présents à la porte d'embarquement à l'heure prévue pour leur embarquement³⁵.

Selon la définition restreinte du RPPA, le refus d'embarquement *de facto* ou implicite n'est pas considéré comme un « refus d'embarquement », car la modification unilatérale de l'itinéraire des passagers a lieu à l'avance et non à l'aéroport, et le nombre de passagers présents à la porte d'embarquement n'est pas supérieur au nombre de sièges disponibles. Les compagnies aériennes peuvent donc exploiter cette faille pour ne pas avoir à offrir de protection aux passagers dans ces situations.

Étude de cas

Mia et Joel Mackoff avaient des réservations confirmées sur un vol d'Air Canada à destination de Vancouver. Pourtant, lorsqu'ils se sont présentés à l'enregistrement, l'agent de la compagnie aérienne leur a refusé l'embarquement, car il a cru à tort que les passagers ne remplissaient pas certaines conditions de voyage. En réalité, les deux passagers étaient autorisés à voyager. Air Canada a refusé de verser aux Mackoff une indemnisation pour refus d'embarquement au titre du RPPA, car le refus d'embarquement n'était pas dû à une surréservation³⁶.

Selon le sens commun, les Mackoff auraient dû recevoir tous les deux une indemnisation pour refus d'embarquement. En effet, si les Mackoff avaient vécu cette situation dans un aéroport de l'Union européenne, ils auraient sans aucun doute été admissibles à une indemnisation pour refus d'embarquement au titre du *Règlement (CE) 261/2004*.

³⁴ *Janmohamed c. Air Transat*, Décision n° 95-C-A-2016, aux par. 19-20 (soulignement ajouté).

³⁵ *RPPA*, par. 1(3) (soulignement ajouté).

³⁶ *Geddes v. Air Canada*, 2022 BCCRT 1121 aux par. 2 et 12-19.

Le British Columbia Civil Resolutions Tribunal (BCCRT) a toutefois conclu que le « refus d'embarquement » au titre du RPPA ne peut être interprété que comme un refus d'embarquement *dû à une surréservation*. Le tribunal a par conséquent donné raison à Air Canada qui soutenait qu'aucune indemnisation pour refus d'embarquement ne devait être versée aux Mackoffs au titre du RPPA³⁷.

L'analyse du tribunal en Colombie-Britannique montre bien le conflit important entre la terminologie du RPPA et le sens commun. Le Parlement doit éliminer ce conflit.

Modifications législatives recommandées

4. Ajouter les définitions suivantes au paragraphe 55(1) de la *Loi sur les transports au Canada* :

billet Un document donnant droit au transport à un passager, ou tout équivalent sous forme immatérielle, y compris électronique, délivré ou autorisé par le transporteur aérien ou son agent agréé;

réservation Le fait pour le passager d'être en possession d'un billet, ou d'une autre preuve, indiquant que la réservation a été acceptée par le transporteur;

refus d'embarquement Le refus de transporter un passager sur un vol sur lequel ce dernier avait précédemment une réservation, y compris le transfert du passager du vol sur lequel il avait précédemment une réservation vers un autre vol, pour des raisons autres que le fait que le passager ne se soit pas présenté à l'aéroport pour l'enregistrement à l'heure prescrite dans le tableau applicable, que le passager présente un risque pour la santé, la sûreté ou la sécurité, ou que le passager ne dispose pas de documents de voyage adéquats;

annulation d'un vol Le fait de ne pas exécuter un vol qui avait été prévu et pour lequel au moins un passager possédait une réservation.

4. Droit à un remboursement

Depuis près de vingt ans, selon un principe de droit bien établi au Canada, les passagers dont le vol a été annulé par la compagnie aérienne pour quelque raison que ce soit ont droit à un remboursement pour les parties non utilisées des services payés. Ce principe tout à fait logique, qui a été reconnu comme un

³⁷ *Ibid.* aux par. 26-29.

« droit fondamental³⁸ », est profondément enraciné dans la common law et les lois provinciales et fédérales et a été expressément reconnu par le Comité dans un rapport produit récemment³⁹.

Pourtant, le droit fondamental des passagers à un remboursement ne figure pas dans le RPPA. Les modifications de septembre 2022 au RPPA n'ont fait qu'accroître la confusion puisqu'elles ont constitué un recul quant au droit bien établi des passagers à un remboursement et semblent forcer les passagers à accepter un autre transport même si celui-ci ne répond pas à l'objectif de leur voyage. Cette situation crée non seulement de la confusion, mais est également incompatible avec les normes de l'Union européenne, des États-Unis et, même d'Israël et de la Turquie.

Le Parlement devrait permettre au Canada de suivre ces autres pays en inscrivant dans les lois de base le droit fondamental des passagers à un remboursement, dans le mode de paiement initial, de la partie inutilisée de tout itinéraire auquel un passager choisit de renoncer en raison de l'annulation ou du retard d'un vol, ou du refus d'embarquement.

A. L'état du droit avant et après l'adoption du premier RPPA

Le droit fondamental des passagers à un remboursement avait déjà été établi bien avant l'entrée en vigueur du RPPA. Les dispositions législatives portant sur ce droit figurent dans la *Loi sur les transports au Canada* et dans le *Règlement sur les transports aériens*. Tout transporteur aérien exploitant un service aérien à l'intérieur, à destination et en provenance du Canada, doit établir un « tarif⁴⁰ » et énoncer clairement ses politiques en ce qui concerne un certain nombre de points, tels que :

le remboursement des services achetés, mais non utilisés, en tout ou en partie, soit en raison de la réticence ou de l'incapacité du client à continuer, soit en raison de l'incapacité du transporteur à fournir le service peu importe la raison⁴¹.

³⁸ *Lukács c. Sunwing Airlines*, [Décision de l'Office n° 313-C-A-2013](#) au par. 15.

³⁹ *Sortir de la crise : une étude de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le secteur du transport aérien*, Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes (juin 2021), [p. 6, recommandations 22-24](#).

⁴⁰ *Loi sur les transports au Canada*, [par. 67\(1\)](#); *Règlement sur les transports aériens*, DORS/88-58, [par. 110\(1\)](#).

⁴¹ *Règlement sur les transports aériens*, DORS/88-58, sous-alinéas 107(1)n)(xii) et 122c)(xii) (soulignement ajouté).

Le tarif est une forme de contrat de transport entre le transporteur aérien et les passagers. Les modalités stipulées dans le tarif sont juridiquement contraignantes pour le transporteur aérien⁴². Elles sont assujetties à l'exigence juridique selon laquelle elles doivent être justes et raisonnables⁴³.

En 2004, quelque 15 ans avant l'entrée en vigueur du RPPA, les responsables de l'OTC ont reconnu officiellement que les dispositions législatives susmentionnées confèrent aux passagers le droit à un remboursement si le transporteur aérien annule les vols, et ce, pour quelque raison que ce soit⁴⁴. En 2013, l'OTC a réaffirmé ce droit et l'a qualifié de « droit fondamental⁴⁵ ». Dans une seconde décision de 2013, l'OTC a réaffirmé ce droit une fois de plus et a conclu :

[...] qu'il est déraisonnable de la part [du transporteur aérien] de refuser de rembourser le tarif payé par un passager en raison de l'annulation d'un vol, même si cette annulation découle d'un événement échappant au contrôle [du transporteur].⁴⁶

Dans une décision ultérieure de 2014, l'OTC a réitéré cette conclusion :

[33] L'Office conclut que puisqu'elles permettent [au transporteur] de refuser de fournir des remboursements lorsqu'un vol est annulé pour des motifs échappant au contrôle des passagers, les règles tarifaires 3.4 et 15 actuelles sont déraisonnables au sens du paragraphe 111(1) du *Règlement sur les transports aériens*. L'Office conclut que les règles n'établissent pas un équilibre entre les droits des passagers d'être assujettis à des conditions de transport raisonnables et les obligations statutaires, commerciales et opérationnelles [du transporteur]⁴⁷.

À l'époque de la rédaction du RPPA, nous avons exprimé de sérieuses inquiétudes quant à l'absence dans celui-ci de toute disposition sur le droit fondamental existant des passagers de se faire rembourser. Nous avons prédit que cette omission serait source de confusion et permettrait aux compagnies aériennes de commettre des abus⁴⁸. Malheureusement, l'OTC n'a pas suivi notre recommandation d'enchâsser ce droit dans le RPPA.

L'omission du droit fondamental des passagers à un remboursement dans le cadre du RPPA n'annule aucunement ce droit, car le RPPA ne constitue pas un code complet. Les dispositions de la *Loi sur les*

⁴² *Loi sur les transports au Canada*, par. 67(3); *Règlement sur les transports aériens*, DORS/88-58, par. 110(1).

⁴³ *Loi sur les transports au Canada*, par. 67.2(1); *Règlement sur les transports aériens*, DORS/88-58, par. 111(1).

⁴⁴Objet : Air Transat, *décision de l'Office n° 28-A-2004*.

⁴⁵ *Lukács c. Sunwing*, *Décision de l'Office n° 313-C-A-2013* au par. 15.

⁴⁶ *Lukács c. Porter*, *Décision de l'Office n° 344-C-A-2013* au par. 88 (soulignement ajouté).

⁴⁷ *Lukács c. Porter*, *Décision de l'Office n° 31-C-A-2014* au par. 33 (soulignement ajouté).

⁴⁸ *Deficiencies of the Proposed Air Passenger Protection Regulations*, p. 42-44 (février 2019).

transports au Canada et du *Règlement sur les transports aériens* donnant lieu au droit fondamental des passagers à un remboursement n'ont pas été modifiées ou annulées par la *Loi sur la modernisation des transports* ni par le RPPA, et demeurent en vigueur. Par conséquent, le droit fondamental des passagers à un remboursement a toujours été et reste la loi et est prévu dans les contrats des parties. Le Parlement devrait dissiper toute confusion en inscrivant le droit au remboursement dans les lois de base.

B. La campagne de désinformation du gouvernement sur le droit au remboursement des passagers

Au début de la pandémie de la COVID-19, le gouvernement du Canada s'est engagé dans une campagne de désinformation calculée pour faire échec au droit fondamental des passagers à un remboursement au titre de la législation fédérale et provinciale, et pour assurer ainsi illégalement des avantages financiers aux compagnies aériennes. Par exemple, le 18 mars 2020, M. Colin Stacey, directeur général de la politique aérienne à Transports Canada, a écrit à M^{me} Marcia Jones, ancienne directrice stratégique à l'OTC, qu'Air Transat avait signalé au Ministère qu'elle subissait des pressions de ses créanciers pour l'obtention de liquidités. Le transporteur demandait donc au ministère de lui permettre de remettre des bons d'échange aux passagers au lieu de les rembourser en argent, parce qu'elle ne disposait pas de suffisamment de liquidités pour les rembourser⁴⁹.

Par la suite, Air Canada et Air Transat ont présenté à l'OTC une liste de « demandes » dans laquelle elles demandaient à l'OTC de déclarer publiquement que les passagers ne devaient pas être remboursés pour les vols annulés par les compagnies aériennes⁵⁰.

Le 25 mars 2020, l'Office a publié le *Message concernant les crédits*, dans lequel il informait le public, sans aucun fondement ni autorité, que les transporteurs aériens n'étaient pas tenus de rembourser les vols annulés, mais pouvaient fournir des crédits de voyage de remplacement. L'OTC a avancé des propositions pseudojuridiques pour assimiler le « remboursement » aux « indemnisations pour les inconvénients ». Les responsables de l'Office ont finalement reconnu que le *Message concernant les crédits* n'était pas juridiquement contraignant et ne modifiait en rien le droit des passagers à un remboursement, mais seulement après que la Cour d'appel fédérale leur ait demandé de s'expliquer. Pourtant, ils ont continué d'afficher une version modifiée du *Message concernant les crédits* sur leur site Web.

⁴⁹ [Courriel de M. Stacey du 18 mars 2020 à 14 h 57](#) (souligné).

⁵⁰ [Asks.docx](#), divulgation de l'OTC du 21 juillet 2022 dans le dossier de la Cour fédérale n° A-102-20.

En décembre 2020, le gouvernement du Canada a poursuivi sa campagne de désinformation en déclarant que la pandémie de la COVID-19 avait fait ressortir une « lacune » dans le RPPA⁵¹, et le ministre des Transports a ordonné à l'OTC de promulguer d'autres règlements pour combler cette prétendue lacune⁵². Le seul objectif de cette mesure était toutefois de permettre au gouvernement de sauver la face et de s'excuser de son incapacité à faire respecter le droit fondamental des passagers.

Il n'y avait aucune lacune dans les lois du Canada ni dans les obligations des compagnies aériennes pour ce qui est du remboursement des passagers pour les vols annulés par les compagnies aériennes, quelles que soient les raisons de l'annulation. Ces obligations bien établies découlent des dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* et du *Règlement sur les transports aériens*, et ont été précédemment reconnues par l'OTC dans de multiples décisions.

C. Confusion créée par les modifications apportées au RPPA en septembre 2022

Les modifications apportées au RPPA en septembre 2022 concernent les retards et les annulations de vols qui entrent dans la catégorie de « situations indépendantes de la volonté du transporteur ». Elles exigent des compagnies aériennes qu'elles offrent aux passagers le choix entre un remboursement dans le mode de paiement initial et un autre transport uniquement si aucun autre transport n'est disponible dans les 48 heures.

Le RPPA modifié n'offre aucune protection aux passagers dont le vol est annulé pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur, mais pour qui le fait de voyager 6, 12 ou 24 heures plus tard ne leur permettrait pas de respecter l'objectif de leur voyage. Les modifications accentuent plutôt la confusion. Si les passagers peuvent faire valoir leur droit à un remboursement devant la Cour des petites créances, les compagnies aériennes feront sans doute valoir que les modifications au RPPA leur permettent de conserver l'argent des passagers si elles sont en mesure de proposer un autre moyen de transport dans les 48 heures.

i. Conséquences sur les déplacements la fin de semaine : exemple

Alex vit à Toronto, et travaille pendant la semaine. À l'exception des jours de congés payés, les fins de semaine sont la seule occasion pour Alex de voyager. Alex a réservé un billet aller-retour de Toronto à Boston dont le départ est le vendredi à 17 h et le retour est le dimanche après-midi à 15 h.

⁵¹ [Document de consultation : Établissement de nouvelles exigences de remboursement pour les compagnies aériennes](#), site Web de l'Office

⁵² [Directive concernant l'annulation de vols dans les situations indépendantes de la volonté des transporteurs](#), DORS/2020-283.

Le vendredi, le vol d'Alex de Toronto à Boston est annulé en raison d'une tempête de neige; cette situation est de toute évidence indépendante de la volonté du transporteur. La compagnie aérienne propose à Alex un autre transport sur un vol partant de Toronto à 10 h 30 le dimanche matin et arrivant à Boston à 12 h 15.

Cette proposition va à l'encontre de l'objectif du voyage d'Alex. Dès qu'Alex arriverait à Boston, il devrait s'enregistrer pour le vol de retour de 15 heures. Alex, qui travaille cinq jours par semaine, ne peut pas reporter le vol de retour au mardi.

Au titre du RPPA modifié, Alex n'a droit à aucun remboursement, car la compagnie aérienne a proposé un autre moyen de transport qui part dans les 48 heures suivant l'heure de départ indiquée sur le billet d'Alex.

II. Conséquences sur les voyages de vacances : exemple

Sam étudie à Vancouver. La famille de Sam, qui habite à Montréal, a réservé un billet pour que Sam rentre à la maison pour le réveillon du Nouvel An; le départ de Vancouver est le 30 décembre à 23 h 20 et l'arrivée à Montréal à 6 h 40 le 31 décembre, le lendemain. Le retour de Montréal est à 10 h 30 le 2 janvier.

Le 30 décembre, le vol de Sam est annulé en raison d'une tempête de neige; cette situation est évidemment indépendante de la volonté de la compagnie aérienne.

La compagnie aérienne propose un vol à Sam le 1^{er} janvier à 15 h, dont l'arrivée à Montréal est à 22 h 30.

Cet itinéraire va à l'encontre de l'objectif du voyage de Sam. Si Sam acceptait l'itinéraire proposé, il ne passerait pas la veille et le jour de l'An avec sa famille, et ne passerait que 12 heures à Montréal.

Au titre du RPPA modifié, Sam n'a droit à aucun remboursement, car la compagnie aérienne a proposé un autre moyen de transport qui part dans les 48 heures suivant l'heure de départ indiquée sur le billet de Sam.

iii. Le temps est un facteur important dans les voyages

Alex et Sam sont des passagers moyens et leur histoire illustre les contraintes de temps qui sont communes à pratiquement toutes les personnes de la société occidentale contemporaine. Le temps est un facteur encore plus important dans les déplacements des passagers qui se rendent à un mariage, à des funérailles, à une réunion d'affaires, à une conférence ou à une audience de tribunal.

Le traitement réservé par le Canada au droit fondamental des passagers à un remboursement est une aberration. S'ils étaient en Union européenne, aux États-Unis et, même, en Israël ou en Turquie, Alex et Sam n'auraient aucune difficulté à obtenir un remboursement dans le mode de paiement initial.

D. Le droit fondamental des passagers à un remboursement dans d'autres pays

Le droit fondamental des passagers à un remboursement pour les vols annulés par les compagnies aériennes, peu importe les raisons de l'annulation, est une norme commerciale universelle largement reconnue à l'extérieur du Canada.

Union européenne : Les principales dispositions du *Règlement (CE) 261/2004* sur le droit fondamental des passagers à un remboursement sont les suivantes⁵³ :

- *Admissibilité* : Le vol est annulé ou retardé de plus de 5 heures (peu importe la raison).
- *Droits* : Remboursement et transport jusqu'au point de départ.
- *Délai de remboursement* : Dans les 7 jours
- *Mode de remboursement* : En espèces, par virement bancaire électronique, par virement bancaire ou par chèque, ou, avec l'accord signé du passager, sous forme de bons de voyage ou d'autres services.

États-Unis : La position de longue date du département des Transports des États-Unis est que les compagnies aériennes doivent rembourser rapidement les billets lorsque la compagnie aérienne annule le vol du passager ou apporte un changement important à l'horaire et que le passager choisit de ne pas accepter l'itinéraire proposé par le transporteur :

Depuis au moins l'envoi d'une lettre de l'industrie le 15 juillet 1996, l'Aviation Enforcement Office du département des Transports a informé les transporteurs que le refus de rembourser des frais non remboursables lorsqu'un vol est annulé et que le passager souhaite l'annuler constitue une violation de l'article 49 de l'U.S.C. 41712 (pratiques déloyales ou trompeuses). Un transporteur qui commet une telle violation s'expose à des mesures d'exécution de la loi⁵⁴.

⁵³ *Règlement (CE) 261/2004*, alinéa 5(1)a), sous-alinéa 6(1)iii), alinéa 8(1)a) et paragraphe 7(3).

⁵⁴ *Enhancing Airline Passenger Protections*, 76 Fed. Reg. 23110-01, à 23 129 (25 avril 2011) (soulignement ajouté) [TRADUCTION].

Le 3 avril 2020, le département des Transports des États-Unis a émis un avis d'exécution pour rappeler aux compagnies aériennes leur obligation de rembourser rapidement les passagers des vols annulés, a réitéré les principes susmentionnés⁵⁵ et a renforcé sa position dans une foire aux questions publiée ultérieurement :

Les compagnies aériennes et les agents à la billetterie sont tenus d'effectuer les remboursements rapidement. Pour les compagnies aériennes, le terme « rapidité » est défini comme étant dans les 7 jours ouvrables si le passager a payé par carte de crédit et dans les 20 jours si le passager a payé en espèces ou par chèque⁵⁶.

En novembre 2021, Air Canada a accepté de payer une amende record de 4,5 millions de dollars américains pour avoir enfreint le droit fondamental des passagers à un remboursement aux États-Unis⁵⁷.

Le département des Transports des États-Unis mène actuellement des consultations pour non seulement codifier le droit fondamental des passagers à un remboursement en cas de vols annulés ou considérablement retardés par la compagnie aérienne, mais aussi pour inclure les situations où un passager décide de ne pas voyager en raison de circonstances liées à une maladie transmissible grave malgré le fait que le vol part à l'heure prévue⁵⁸.

Israël : En 2012, Israël a adopté la *Loi sur les services aériens (indemnisation et assistance en cas d'annulation de vol ou de changement de conditions) 5772-2012*⁵⁹, dont les principales dispositions relatives au droit fondamental des passagers à un remboursement sont les suivantes :

- *Admissibilité* : Le vol est annulé ou retardé de plus de 8 heures (peu importe la raison).
- *Droits* : Remboursement du prix payé (y compris les frais, prélèvements, taxes et autres paiements obligatoires) ou remplacement du billet, au choix du passager.
- *Délai de remboursement* : Dans les 21 jours
- *Mode de remboursement* : Mode de paiement initial.

⁵⁵ [Enforcement Notice Regarding Refunds by Carriers Given the Unprecedented Impact of the COVID-19 Public Health Emergency on Air Travel](#), US DOT (3 avril 2020).

⁵⁶ [Frequently Asked Questions Regarding Airline Ticket Refunds Given the Unprecedented Impact of the COVID-19 Public Health Emergency on Air Travel](#), US DOT (12 mai 2020) (soulignement ajouté).

⁵⁷ « Air Canada agrees to \$4.5-million settlement over delayed U.S. passenger refunds », *Financial Post* (22 nov. 2021); voir aussi [Joint Motion for Approval of Proposed Settlement Agreement](#) (22 nov. 2021).

⁵⁸ [Airline Ticket Refunds and Consumer Protections](#), 87. Fed. Reg. 51550-01, à 51576-51579 (22 août 2022).

⁵⁹ [Aviation Service Law \(Compensation and Assistance for Flight Cancellation or Change of Conditions\), 5772-2012 en anglais](#).

Turquie : En 2012, la Turquie a adopté son règlement sur les droits des passagers aériens (SHY-Passenger), lequel est harmonisé avec le *Règlement 261/2004* de l'Union européenne⁶⁰.

Nous recommandons au Parlement d'accorder aux passagers canadiens les mêmes droits et protections que ceux dont bénéficient depuis des années les passagers européens, américains, israéliens et même turcs.

Modifications législatives recommandées

1.* Ajouter à l'alinéa 86.11(1)b) proposé de la *Loi sur les transports au Canada* présenté à la rubrique Modification législative recommandée no 1 :

b) régir les obligations du transporteur dans les cas de retard et d'annulation de vols et de refus d'embarquement, notamment :

[...]

(iv) l'obligation, pour le transporteur, de rembourser, dans le mode de paiement initial, le coût de tous les services non utilisés achetés en rapport avec le billet acheté initialement par le passager, quelles que soient les raisons du retard, de l'annulation ou du refus d'embarquement, si le passager choisit de ne pas voyager;

5.Application de la loi : Efficacité et lacunes à cet égard

En plus, de ses liens étroits bien établis avec l'industrie aérienne et des préoccupations fondées soulevées quant à son impartialité, l'OTC est pris dans une « spirale descendante » en ce qui concerne l'application de la loi.

En effet, l'Office ne prend pratiquement aucune mesure d'application de la loi. Les quelques procès-verbaux et les sanctions administratives pécuniaires connexes ne sont que symboliques, de sorte qu'il est plus rentable pour les compagnies aériennes d'enfreindre systématiquement le *RPPA* plutôt que de s'y conformer. En raison des violations systémiques du *RPPA*, l'OTC est submergé par un nombre croissant de plaintes de passagers. La montée en flèche du nombre de plaintes de passagers mobilise de plus en plus les ressources de l'OTC, ce qui sape toute perspective réelle de véritables mesures d'application et entraîne un gaspillage inutile de l'argent des contribuables.

⁶⁰ *SHY-Passenger en anglais*, alinéa 6(1)a), paragraphe 7(1)(3), et alinéa 9(1)a).

L'intervention du Parlement est plus que nécessaire pour briser ce cercle vicieux.

A. Exigences d'un mécanisme efficace d'application de la loi

Les lois et les règlements doivent s'appuyer sur des mécanismes d'application *efficaces* qui non seulement corrigent le non-respect de la loi, mais servent également à dissuader suffisamment les contrevenants pour que le nombre de violations soit gérable. Par exemple, si la seule conséquence d'un vol était de devoir rendre les biens volés, et ce uniquement lorsqu'on se fait prendre, le vol deviendrait endémique et la police serait irrémédiablement débordée.

L'application de ce principe est renforcée lorsqu'il s'agit de loi de réglementation, dont l'objectif est de protéger de larges segments de la population, comme les consommateurs, contre les effets potentiellement négatifs d'une activité par ailleurs *légale*⁶¹. Si l'on sait que des peines plus sévères n'ont que peu ou pas d'incidence sur la criminalité, elles constituent des outils efficaces pour faire appliquer la loi de réglementation.

Lorsque l'objectif d'un régime réglementaire est d'opérer un changement de comportement dans le cadre d'activités à but lucratif, les mesures visant à dissuader les responsables d'enfreindre la loi doivent être suffisantes pour qu'il soit plus rentable de se conformer au régime que de risquer de se faire prendre à l'enfreindre. Si le risque d'être pris en défaut et les coûts connexes sont trop faibles par rapport au coût de la conformité, il est alors plus rentable d'enfreindre la loi et de considérer les sanctions comme étant des coûts de fonctionnement normaux.

Par exemple, si le coût du respect de la loi est de 4 dollars par transaction et que la probabilité d'être pris en infraction à la loi est de 2 % (1 transaction sur 50), la pénalité doit dépasser $50 \times 4 \text{ dollars} = 200 \text{ dollars}$ par violation pour que le respect de la loi soit l'option la plus rentable. Si une pénalité supérieure à 200 dollars peut sembler sévère à première vue dans le contexte d'une transaction où le coût de la conformité n'est que de 4 dollars, toute pénalité inférieure à ce montant fait du comportement illégal une économie de coût nette et incite toutes les entreprises rationnelles qui cherchent à maximiser leurs profits à désobéir à la loi.

B. Les dispositions d'application de la *Loi sur les transports au Canada* et leurs failles

Une personne qui contrevient à toute disposition de la *Loi sur les transports au Canada* et à tout texte d'application de celle-ci, telle que le RPPA, commet une infraction punissable par procédure sommaire

⁶¹ *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, 1991 CanLII 39 (CSC), [1991] 3 RCS 154 (par Cory, J.).

et passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 \$ dans le cas d'une personne physique, et jusqu'à 25 000 \$ dans le cas d'une personne morale ([art. 174](#)).

L'OTC peut également désigner des dispositions de la *Loi* et de ses textes d'application comme étant des dispositions dont la violation peut faire l'objet d'un procès-verbal et d'une sanction administrative pécuniaire pouvant atteindre 5 000 \$ par violation dans le cas d'une personne physique et 25 000 \$ par violation dans le cas d'une personne morale ([art. 177](#)). Une fois qu'une disposition a été désignée, il appartient à l'agent verbalisateur désigné de l'OTC de dresser un procès-verbal et une sanction correspondante ([art. 180](#)).

Ces deux mécanismes d'application sont facultatifs; aucune pénalité minimale n'est prescrite, seulement des pénalités maximales, et les procédures doivent être entamées dans les douze (12) mois suivant la violation (articles [176](#) et [181](#)).

La grande majorité des dispositions du RPPA ont été désignées comme des dispositions dont la violation peut faire l'objet d'un procès-verbal et d'une sanction administrative pécuniaire pouvant atteindre 5 000 dollars pour une personne physique et 25 000 dollars pour une personne morale, par violation⁶². Pourtant, aucun procès-verbal n'a été dressé et aucune sanction administrative pécuniaire n'a été imposée à une compagnie aérienne pour une infraction aux principales dispositions du RPPA concernant la mise à disposition des passagers d'un autre moyen de transport⁶³ ou le paiement d'une indemnisation financière pour les inconvénients subis⁶⁴.

À ce jour, le seul procès-verbal plus ou moins pertinent a été dressé contre WestJet le 13 septembre 2022 pour cinquante-cinq (55) contraventions au paragraphe 19(4) du RPPA qui se sont produites du 18 au 30 janvier 2022. En effet, le transporteur n'aurait pas versé l'indemnisation prévue ou n'aurait pas expliqué la raison pour laquelle l'indemnisation n'était pas payable dans les 30 jours suivant la réception de la demande d'indemnisation du passager. WestJet s'est vu imposer une sanction administrative pécuniaire de 200 \$ par violation, soit un total de 11 000 \$ pour les 55 violations⁶⁵.

Le procès-verbal émis contre WestJet est révélateur des failles des dispositions d'application de la *Loi*. Premièrement, comme ces 55 contraventions ont été recensées au cours d'une période de 12 jours, du 18 au 30 janvier 2022, il s'agit probablement d'une petite fraction des violations de WestJet d'une seule disposition du RPPA. Pourtant, comme les procès-verbaux sont facultatifs et que les procédures

⁶² RPPA, [art. 32](#).

⁶³ RPPA, [art. 17\(1\)](#).

⁶⁴ RPPA, [aux par. 19\(1\)–\(2\) et 20\(1\)](#).

⁶⁵ [WestJet Contravention](#), site Web de l'Office des transports du Canada.

doivent être entamées dans les douze mois suivant la violation, WestJet n'a probablement subi aucune conséquence pour un grand nombre de ses violations.

Deuxièmement – il s'agit sans doute du point le plus important –, la pénalité de 200 \$ imposée est tout à fait inadéquate puisque la désobéissance à la Loi entraîne un gain de 400 \$ et 1 000 \$ par violation, comme c'est le cas pour le non-paiement de l'indemnisation normalisée due au titre du RPPA.

Comme il a été indiqué précédemment, si la probabilité que la compagnie aérienne soit prise en défaut et qu'un procès-verbal soit dressé est de 2 % (1 sur 50 contraventions réelles), la pénalité doit alors dépasser $50 \times 400 \$ = 20\,000 \$$ par infraction pour que le respect du RPPA soit plus rentable que le refus d'indemniser les passagers. Selon la même logique, si les chances d'être pris en défaut sont plus faibles, disons 1 % (1 infraction sur 100), la sanction doit dépasser $100 \times 400 \$ = 40\,000 \$$ par infraction. Ce montant est notamment plus élevé que ce qui est autorisé par la *Loi* actuellement. Pourtant, toute sanction moindre fait en sorte que le comportement illégal constitue une économie nette de coûts. Elle incite également les compagnies aériennes à désobéir au RPPA et à payer les quelques sanctions administratives pécuniaires qui lui sont effectivement imposées.

Cet incitatif financier qui encourage les compagnies aériennes à enfreindre le RPPA explique en partie l'arriéré de 30 000 plaintes de passagers déposées à l'OTC⁶⁶; ce nombre continue de grimper en flèche malgré les fonds temporaires supplémentaires substantiels octroyés à l'OTC⁶⁷.

Nous sommes d'avis que le Parlement doit intervenir pour rétablir cette situation. Tout d'abord, l'émission de procès-verbaux et l'imposition de sanctions administratives pécuniaires pour les contraventions devraient être obligatoires et ne pas être laissées à la discrétion de chacun. Ensuite, il convient d'ajouter des sanctions minimales afin que le respect des dispositions de la *Loi* et des textes d'application de celle-ci soit plus profitable que la désobéissance. De plus, les sanctions maximales devraient être augmentées pour qu'elles correspondent aux montants associés aux violations inscrits dans la *Loi canadienne sur l'accessibilité* ([paragraphe 177\[3\]](#)).

Enfin, compte tenu du fait qu'il faut actuellement à l'OTC de 18 à 24 mois pour examiner une plainte après son dépôt, le délai de prescription pour engager une procédure pour violation devrait être augmenté à trente-six (36) mois.

⁶⁶ Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, [Témoignages \(28 novembre 2022\)](#) à 16:05.

⁶⁷ Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, [Témoignages \(28 novembre 2022\)](#) à 15:45.

Modifications législatives recommandées

5. Remplacer le segment « L'agent verbalisateur qui croit qu'une violation a été commise peut dresser un procès-verbal » par « L'agent verbalisateur qui croit qu'une violation a été commise doit dresser un procès-verbal » à l'article 180 de la *Loi sur les transports au Canada*.
6. Remplacer les mots « prévoir le montant maximal » par « prévoir le montant minimal et maximal » à l'alinéa 177(1)(b) de la *Loi sur les transports au Canada*.
7. Augmenter le plafond payable pour chaque violation à 50 000 \$ dans le cas des personnes physiques et à 250 000 \$ dans le cas des personnes morales, respectivement, à l'article 174 et à l'alinéa 177(1)(b) de la *Loi sur les transports au Canada*.
8. Remplacer « douze mois » par « trente-six mois » aux articles 176 et 181 de la *Loi sur les transports au Canada*.

Annexe

A. Décisions finales découlant des plaintes gagnées par M. Lukács (principales décisions)

1. [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 208-C-A-2009;
2. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 313-C-A-2010;
3. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 477-C-A-2010
(autorisation d'appel refusée, Cour d'appel fédérale, dossier n° 10-A-41);
4. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 483-C-A-2010
(autorisation d'appel refusée, Cour d'appel fédérale, dossier n° 10-A-42);
5. [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 291-C-A-2011;
6. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 418-C-A-2011;
7. [Lukács c. United Airlines](#), Décision n° 182-C-A-2012;
8. [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 250-C-A-2012;
9. [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 251-C-A-2012;
10. [Lukács c. Air Transat](#), Décision n° 248-C-A-2012;
11. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 249-C-A-2012;
12. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 252-C-A-2012;

13. [Lukács c. United Airlines](#), Décision n° 467-C-A-2012;
14. [Lukács c. Porter Airlines](#), Décision n° 16-C-A-2013;
15. [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 204-C-A-2013;
16. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 227-C-A-2013;
17. [Lukács c. Sunwing Airlines](#), Décision n° 249-C-A-2013;
18. [Lukács c. Sunwing Airlines](#), Décision n° 313-C-A-2013;
19. [Lukács c. Air Transat](#), Décision n° 327-C-A-2013;
20. [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 342-C-A-2013;
21. [Lukács c. Porter Airlines](#), Décision n° 344-C-A-2013;
22. [Lukács c. British Airways](#), Décision n° 10-C-A-2014;
23. [Lukács c. Porter Airlines](#), Décision n° 31-C-A-2014;
24. [Lukács c. Porter Airlines](#), Décision n° 249-C-A-2014;
25. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 420-C-A-2014;
26. [Lukács c. British Airways](#), Décision n° 49-C-A-2016.