



CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# RENFORCER LES DROITS DES PASSAGERS AÉRIENS AU CANADA

Rapport du Comité permanent des transports, de  
l'infrastructure et des collectivités

Peter Schiefke, président

AVRIL 2023  
44<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION

---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

#### **PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : [www.noscommunes.ca](http://www.noscommunes.ca)

**RENFORCER LES DROITS DES PASSAGERS  
AÉRIENS AU CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
des transports, de l'infrastructure et des  
collectivités**

**Le président  
Peter Schiefke**

**AVRIL 2023**

**44<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**

## **AVIS AU LECTEUR**

### **Rapports de comités présentés à la Chambre des communes**

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

# **COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS, DE L'INFRASTRUCTURE ET DES COLLECTIVITÉS**

## **PRÉSIDENT**

Peter Schiefke

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Mark Strahl

Xavier Barsalou-Duval

## **MEMBRES**

Taylor Bachrach

Vance Badawey

George Chahal

Angelo Iacono

Annie Koutrakis

Chris Lewis

Leslyn Lewis

Dan Muys

Churence Rogers

## **AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ**

Luc Berthold

Alexandre Boulerice

Pam Damoff

Todd Doherty

Fayçal El-Khoury

Iqwinder Gaheer

Shelby Kramp-Neuman

Melissa Lantsman

Stéphane Lauzon

Richard Lehoux

Wayne Long

Richard Martel  
Lena Metlege Diab  
Taleeb Noormohamed  
Francesco Sorbara  
Julie Vignola

**GREFFIERS DU COMITÉ**

Carine Grand-Jean  
Michael MacPherson

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires**

Dana Fan, analyste  
Geneviève Gosselin, analyste  
Alexandre Lafrenière, analyste

# **LE COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS, DE L'INFRASTRUCTURE ET DES COLLECTIVITÉS**

a l'honneur de présenter son

## **DIXIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié le règlement sur la protection des passagers aériens et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



# TABLE DES MATIÈRES

---

SOMMAIRE.....	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	3
RENFORCER LES DROITS DES PASSAGERS AÉRIENS AU CANADA .....	9
Introduction.....	9
Perturbations pendant les fêtes de 2022–2023.....	10
Règlement sur la protection des passagers aériens .....	11
Indemnisation.....	13
Refus d'embarquement et annulation .....	16
Fardeau de la preuve.....	18
Responsabilité partagée dans l'« écosystème de l'aviation » .....	18
Bagages.....	19
Infrastructure .....	20
Traitement des plaintes.....	20
Partage des données.....	21
Arriéré des plaintes.....	22
L'Office des transports du Canada .....	24
Exécution de la loi.....	25
Conclusion .....	26
ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS .....	29
ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES.....	33
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT.....	35
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA.....	37
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS.....	41
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA.....	45



## SOMMAIRE

---

Le *Règlement sur la protection des passagers aériens* (RPPA) du Canada, qui exprime et encadre les droits des passagers aériens au regard du droit canadien, est entré en vigueur en 2019, quelques mois à peine avant que la pandémie de COVID-19 n'entraîne l'effondrement du trafic aérien mondial. Afin d'évaluer ce cadre encore relativement nouveau, le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes (le Comité) a décidé d'entreprendre une étude du RPPA.

Après le début de cette étude, soit pendant la période des Fêtes de 2022-2023, des passagers partout au Canada ont vécu de grandes perturbations de leurs projets de voyage. Des témoins représentant les secteurs du transport aérien et ferroviaire ont décrit au Comité les conditions de tempête hivernale hors de l'ordinaire qui se sont produites en décembre 2022, et ils l'ont informé des examens qui sont en cours pour revoir les procédés.

Les témoins – représentant le secteur aérien, des groupes de défense des droits des passagers et des entités gouvernementales – se sont exprimés sur la viabilité du RPPA. Ils ont recommandé de nombreuses améliorations au système actuel, particulièrement en ce qui a trait à l'admissibilité des passagers à une indemnisation, versée par les compagnies aériennes, en cas d'annulation de vol, de retard ou de refus d'embarquement. Plusieurs témoins ont notamment proposé l'harmonisation du RPPA avec la réglementation de l'Union européenne.

Des représentants de compagnies aériennes et d'aéroports ont discuté d'un meilleur partage de la responsabilité au sein de l'« écosystème de l'aviation ». Le Comité a également entendu des arguments en faveur de maintenir les compagnies aériennes comme le seul point de contact et d'indemnisation des passagers.

Le Comité a aussi entendu parler de la lenteur du processus de traitement des plaintes, et diverses solutions ont été proposées à cet égard, comme un partage accru des données et le regroupement des plaintes touchant aux mêmes vols, ou encore une réforme du rôle de tribunal administratif de l'Office des transports du Canada (OTC).

Enfin, des témoignages ont aussi porté sur ce que devraient être les pouvoirs d'exécution de la loi accordés à l'OTC, particulièrement en ce qui concerne les amendes qu'encourent les compagnies aériennes, leur montant et la disposition de l'Office à les imposer.



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

### **Recommandation 1 – Réglementer la façon dont les compagnies aériennes communiquent les perturbations de service**

Que le gouvernement du Canada envisage de mettre à jour le RPPA pour s'assurer que les compagnies aériennes communiquent les problèmes de service (par exemple, les retards et les annulations de vols) de manière détaillée, opportune et plus transparente.

### **Recommandation 2 – Catégorisation des retards et des annulations**

Que le gouvernement du Canada examine le processus par lequel les retards ou les annulations de vol peuvent être classés comme étant sous le contrôle d'un transporteur aérien mais nécessaires à des fins de sécurité, et qu'il envisage d'harmoniser la *Loi sur les transports au Canada* et le *Règlement sur la protection des passagers aériens* avec le régime réglementaire européen à cet égard.

### **Recommandation 3 — Fardeau de la preuve**

Que le gouvernement du Canada modifie les exigences en matière de preuve pour déterminer l'admissibilité d'un passager à une indemnisation, afin d'assurer que le fardeau incombe à la compagnie aérienne qui doit démontrer pourquoi une indemnisation ne devrait pas être accordée.

### **Recommandation 4 – Nouvelles définitions**

Que le gouvernement du Canada ajoute dans la *Loi sur les transports au Canada* des définitions pour les termes « billet », « réservation » et « annulation ».

### **Recommandation 5 – Mode de paiement des compensations**

Que le gouvernement du Canada modifie le RPPA afin d'assurer le droit des passagers d'obtenir une compensation sur le même mode de paiement que celui qui a été utilisé pour payer le billet original plutôt qu'en crédit voyage ou en vol alternatif, particulièrement si le vol alternatif ne permet pas d'accomplir le but original du voyage.

### **Recommandation 6 — Normes de service pour l'écosystème de l'aviation**

Que le gouvernement du Canada, en consultation avec les compagnies aériennes, les autorités aéroportuaires, les entités fédérales et les représentants syndicaux, élabore un cadre de normes de service pour tous les membres de l'écosystème de l'aviation, et que les indicateurs de performance soient facilement accessibles au public.

### **Recommandation 7 — Perte temporaire de bagages**

Que le gouvernement du Canada se penche rapidement sur les questions soulevées par la Cour d'appel fédérale en ce qui concerne le paragraphe 23 (2) du *Règlement sur la protection des passagers aériens* et s'assure que les protections accordées aux passagers par rapport à la perte temporaire de bagages par ce paragraphe soient maintenues à court et à long terme.

### **Recommandation 8 – Enquêter sur les dons de bagages injustifiés**

Que l'Office des transports du Canada enquête sur la pratique des compagnies aériennes consistant à faire don des bagages des passagers considérés comme perdus, afin d'éclairer la politique future.

### **Recommandation 9 — Partage des données**

Que le gouvernement du Canada élabore des exigences pour que les compagnies aériennes recueillent et rendent publiques les données sur leurs mécanismes internes de traitement des plaintes, y compris le nombre, la nature et le résultat des plaintes et des demandes d'indemnisation.

### **Recommandation 10 — Examen de l'Office des transports du Canada**

Que le gouvernement du Canada examine le rôle de l'Office des transports du Canada dans le modèle actuel d'application du *Règlement sur la protection des passagers aériens* et que, ce faisant, il prenne en considération les exemples d'organismes de traitement des plaintes administratives comme le Conseil des plaintes relatives aux services de télécommunication et de télévision et l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement.

### **Recommandation 11 – Une procédure de plainte plus simple pour les voyageurs aériens**

Que le gouvernement du Canada réforme la procédure de plainte du RPPA afin qu'il soit plus simple pour les consommateurs, qu'il leur permette de comprendre et d'exercer leurs droits, et qu'il aboutisse plus rapidement à des décisions exécutoires de la part de l'OTC, le cas échéant.

### **Recommandation 12 – Coûts de traitement des plaintes liées au RPPA**

Que le gouvernement du Canada exige que les coûts d'enquête et de résolution des plaintes du RPPA soient pris en charge par les compagnies aériennes lorsque l'OTC renverse la décision d'un transporteur afin d'encourager un meilleur service à la clientèle et une diminution du nombre de plaintes.

### **Recommandation 13 – Application des décisions de l'OTC à tous les passagers concernés**

Que le gouvernement du Canada mette à jour le régime du RPPA afin que, lorsque l'OTC détermine que les droits d'un client en vertu du RPPA ont été violés, les passagers du même vol soient informés de la décision et aient la possibilité de demander un remboursement ou une compensation équivalente s'il existe des motifs raisonnables de penser qu'ils ont été affectés par le même problème (par exemple, un retard ou une annulation de vol).

**Recommandation 14 – Utilisation accrue des pouvoirs existants de l'OTC pour étendre les décisions à tous les passagers concernés**

Que le gouvernement du Canada donne des orientations politiques à l'OTC pour qu'il utilise son autorité, en vertu de l'article 67.4 de la *Loi sur les transports au Canada* et du paragraphe 113.1(3) du *Règlement sur les transports aériens*, pour regrouper les plaintes des passagers d'un même vol, afin d'accélérer les décisions et d'assurer l'uniformité.

**Recommandation 15 – Accroître l'efficacité du traitement des demandes d'indemnisation**

Que le gouvernement du Canada mette en place un système par lequel les compagnies aériennes offrent automatiquement, et sans demande de la part des passagers, une compensation à tous les passagers affectés par un retard de vol, une annulation ou un refus d'embarquement, lorsque les circonstances s'inscrivent dans le cadre des activités normales des compagnies aériennes.

**Recommandation 16 - Accroître la sensibilisation du public aux droits du RPPA**

Que le gouvernement du Canada s'efforce à sensibiliser davantage le public aux droits des passagers en renforçant les exigences imposées aux compagnies aériennes pour qu'elles informent clairement les passagers de leurs droits en vertu du RPPA dans un langage simple et d'une manière facilement accessible à tous les passagers (par exemple, au moyen d'un hyperlien vers le site Web de l'OTC sur les billets électroniques, des sites Web des compagnies aériennes, d'une signalisation et d'une documentation dans les aéroports, d'annonces à bord, etc.) et que le gouvernement mesure régulièrement la sensibilisation du public aux droits du RPPA parmi les voyageurs pour évaluer l'efficacité de son travail.

**Recommandation 17 – Directives ministérielles**

Que le ministre des Transports envisage utiliser davantage les dispositions des articles 49 et 43 de la *Loi sur les transports au Canada* pour ordonner à l'OTC d'adopter les recommandations du rapport du Comité concernant la mise en œuvre du *Règlement sur la protection des passagers aériens*.

### **Recommandation 18 – Transparence des plaintes**

Que l'Office des transports du Canada développe des pratiques pour conserver et rendre publiques des données anonymisées sur les résultats de toutes les plaintes déposées auprès de l'Office, y compris celles qui ont été résolues de manière informelle.

### **Recommandation 19 – L'arriéré de l'OTC**

Le Comité exprime sa déception face à l'arriéré important et croissant de plaintes des passagers et demande l'application de nouvelles stratégies pour résoudre les plaintes existantes en temps opportun.

### **Recommandation 20 – Mode d'attribution des pénalités financières**

Que le gouvernement du Canada augmente à la fois le montant maximal et fixe des sanctions administratives pécuniaires obligatoires en cas de violation du *Règlement sur la protection des passagers aériens*, de manière à ce que le coût de la violation du règlement soit plus élevé que le coût de son respect.

### **Recommandation 21 – Niveau maximum des amendes**

Que le gouvernement du Canada modifie le *Règlement sur la protection des passagers aériens* afin d'abaisser le seuil à partir duquel un transporteur passe du statut de petit transporteur à gros transporteur.





# RENFORCER LES DROITS DES PASSAGERS AÉRIENS AU CANADA

---

## INTRODUCTION

Le [Règlement sur la protection des passagers aériens](#) (RPPA), entré en vigueur en 2019, exprime et encadre les droits des passagers aériens au regard du droit canadien. Il établit notamment les obligations des transporteurs aériens envers leurs passagers en cas de retard ou d'annulation de vol, de refus d'embarquement ou de perte ou d'endommagement de bagages.

Quelques mois à peine après son adoption, ce cadre a été rudement mis à l'épreuve par la pandémie de COVID-19 et l'effondrement du trafic aérien à travers le monde. C'est en réponse à cette réalité que, le 8 septembre 2022, le [Règlement modifiant le Règlement sur la protection des passagers aériens](#) est entré en vigueur. Les modifications apportées énonçaient les obligations des compagnies aériennes lorsque se produisent des perturbations de vol qui sont indépendantes de leur volonté.

Afin d'évaluer ce nouveau cadre, le Comité des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes (le Comité) a adopté la [motion](#) ci-dessous, le 3 février 2022:

Que, conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité entreprenne une étude sur le Règlement sur la protection des passagers aériens, ses lacunes et ce qui doit être fait pour le bonifier; que cette étude soit réalisée en quatre rencontres ou plus.

Le Comité a consacré deux rencontres à cette étude, le 21 et le 28 novembre 2022. Il a entendu neuf témoins et reçu deux mémoires.

Après l'adoption de la motion ci-dessus par le Comité, la saison des voyages à l'été 2022 a été le théâtre de perturbations qui ont mis en lumière certaines des insuffisances du RPPA. La situation a fait l'objet du Huitième Rapport du Comité, intitulé [Améliorer le fonctionnement efficace et abordable des aéroports du Canada](#). Toutefois, d'autres problèmes sont survenus pendant la période des Fêtes en décembre 2022 et en janvier 2023. Le Comité a donc adopté la [motion](#) suivante le 9 janvier 2023 :

Que, conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité s'engage à tenir des réunions spéciales pour étudier les perturbations de voyages qui se sont produites pendant le temps des Fêtes de décembre 2022 à janvier 2023 en vue de comprendre les causes des perturbations, de demander des comptes aux responsables, et de



déterminer les mesures prises pour éviter que les problèmes ne se reproduisent; que, dans le cadre de l'étude, les défenseurs des droits des passagers aériens, les voyageurs touchés, Sunwing, Air Canada et WestJet, les administrations aéroportuaires de Toronto, de Montréal et de Vancouver, Via Rail et le CN, l'Office des transports du Canada, Transports Canada et le ministre des Transports soient invités à témoigner; et que, en consultation avec les membres du Comité, la présidence soit habilitée à coordonner les ressources et le calendrier nécessaires pour tenir la première réunion spéciale le jeudi 12 janvier 2023 et que les témoignages enregistrés lors de la réunion spéciale fassent partie de l'étude du Comité du règlement sur la protection des passagers aériens.

Le Comité a tenu cinq réunions, du 12 janvier au 7 février 2023, il a entendu 29 témoins et il a reçu trois mémoires.

## PERTURBATIONS PENDANT LES FÊTES DE 2022-2023

Devant le Comité, les représentants des compagnies aériennes, des aéroports et du secteur ferroviaire ont été formels : le secteur du transport au Canada ne manque pas de se préparer à la période de pointe qui survient toujours l'hiver. Chaque année, ils prévoient du personnel et de l'équipement supplémentaires et tiennent des réunions de coordination afin que le transport des passagers se fasse efficacement et facilement<sup>1</sup>.

Ces témoins ont été formels sur un autre point : la période des Fêtes de décembre 2022 et de janvier 2023 s'est déroulée dans un contexte qui n'avait rien d'ordinaire. À la grandeur du pays, des événements météorologiques extrêmes sont survenus précisément pendant les jours de l'année où les Canadiens sont les plus nombreux à voyager<sup>2</sup>. Il en a résulté une cascade de retards et d'annulations, certains passagers restant coincés des heures à bord de l'appareil, sur le tarmac<sup>3</sup>.

Selon [M. Andrew Dawson](#), président des opérations touristiques, Groupe de voyage Sunwing, la compagnie Sunwing Airlines avait, au 12 janvier 2023, reçu à elle seule 7 000 demandes de dédommagement, de remboursement ou d'indemnisation pour des

- 
- 1 Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités (TRAN), *Témoignages*, 44<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session : [Scott Wilson](#), vice-président, Opérations de vol, WestJet Airlines Ltd.; [Michael Brankley](#), vice-président, Opérations ferroviaires, VIA Rail Canada inc.; [Deborah Flint](#), présidente et chef de la direction, Autorité aéroportuaire du Grand Toronto (GTAA); [Philippe Rainville](#), président-directeur général, Aéroports de Montréal (Aéroports de Montréal); [Olivier Chouc](#), vice-président principal et chef des affaires juridiques, Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN).
  - 2 TRAN, *Témoignages* : [Flint](#) (GTAA); [Vrooman](#), présidente et directrice générale, Administration de l'aéroport de Vancouver (AAV); [Martin R. Landry](#), président et chef de la direction par intérim, VIA Rail Canada inc. (VIA Rail); [Chouc](#) (CN).
  - 3 TRAN, *Témoignages* : [Vrooman](#) (AAV).

dépenses supplémentaires encourues. Toutes ces plaintes découlaient de retards ou d'annulations survenus pendant les Fêtes.

Des représentants de lignes aériennes, d'aéroports, de VIA Rail et du CN ont expliqué au Comité que, tout le long de la période des Fêtes, ils ont été en communication avec Transports Canada et le bureau du ministre des Transports, mais pas avec le ministre lui-même<sup>4</sup>. Par exemple, [M. Len Corrado](#), président de Sunwing Airlines, a indiqué qu'il n'a parlé directement au ministre des Transports que le 5 janvier 2023.

Lors de son témoignage, l'honorable [Omar Alghabra](#), ministre des Transports, a indiqué que tout le long de la crise, son personnel l'a informé régulièrement, « parfois d'heure en heure ». Interrogé sur ses communications avec le ministre et son équipe, [M. Philippe Rainville](#), président-directeur général, Aéroports de Montréal, a répondu : « En cas de pépin opérationnel, ce n'est pas le ministre que j'appelle. Ce n'est pas pour cela que le ministre est là. Il est là pour nous donner des règles et pour nous surveiller dans le cadre de notre entente de location ». De même, [M. Martin R. Landry](#), président et chef de la direction par intérim, VIA Rail Canada inc., a indiqué que, selon lui, les représentants de Transports Canada étaient les « bons contacts » qui pouvaient aider VIA Rail à régler ses problèmes opérationnels.

Certains représentants du secteur aérien ont signalé qu'ils avaient entrepris un examen de leurs procédés<sup>5</sup>, et [M. Corrado](#) en particulier a offert ses excuses pour certains des « ratés d'exécution » de Sunwing. Une lacune commune a déjà été constatée du côté des communications, et plus particulièrement du service à la clientèle. À cet égard, le [ministre Alghabra](#) s'est dit d'avis que, si les conditions météorologiques extrêmes sont une réalité de la vie au Canada, il est inacceptable pour le voyageur « de ne pas être mis au courant des plans de rechange par les compagnies aériennes, ou d'être abandonné à son sort pendant des jours et des jours sans recevoir le moindre renseignement ». La même opinion a été exprimée par [M. Rainville](#) et – au sujet du service ferroviaire voyageurs – par [M. Landry](#) et [M. Tim Hayman](#), président d'Action Transport Atlantique.

## RÈGLEMENT SUR LA PROTECTION DES PASSAGERS AÉRIENS

Pendant son étude, le Comité a entendu une gamme d'opinions sur les vertus du RPPA comme régime de protection des droits des passagers. D'un côté, [M. Gábor Lukács](#),

---

4 TRAN, *Témoignages* : [Len Corrado](#) président, Sunwing Airlines; [Andrew Gibbons](#), vice-président, Affaires extérieures, WestJet Airlines Ltd. (WestJet); [David Rheault](#), vice-président, Relations gouvernementales et avec les collectivités, Air Canada (Air Canada); [Vrooman](#) (AAV); [Flint](#) (GTAA); [Rainville](#) (Aéroports de Montréal); [Landry](#) (VIA Rail); [Chouc](#) (CN).

5 TRAN, *Témoignages* : [Vrooman](#) (VAA); [Corrado](#) (Sunwing).



président de l'organisme sans but lucratif Droits des voyageurs, a qualifié le Règlement de « réelle imposture » rédigée « par les compagnies aériennes pour les compagnies aériennes » pour donner l'impression que les passagers aériens sont protégés au Canada.

À sa première comparution, le 21 novembre 2022, [M. John Lawford](#), directeur exécutif et avocat général, Centre pour la défense de l'intérêt public, a fait valoir que le RPPA représentait un « contrepoids à la puissance des compagnies aériennes ». Les retards et les annulations survenues pendant les Fêtes l'ont toutefois fait se rapprocher de l'opinion de M. Lukács. Ainsi, à sa seconde comparution, le 26 janvier 2023, [M. Lawford](#) a dit que le RPPA était une « structure [...] qui est déficiente ».

Par contre, d'autres témoins préféraient voir dans le RPPA un régime qui est encore en cours de perfectionnement. Plusieurs ont rappelé que le Règlement n'est entré en vigueur que quelques mois avant l'éclatement mondial de la pandémie de COVID-19<sup>6</sup>.

Ainsi, [M. Andrew Gibbons](#), vice-président, Affaires extérieures, WestJet Airlines Ltd., a souligné que les transports aériens n'ont pas eu de « période de stabilité pour évaluer adéquatement le RPPA en dehors des bouleversements liés à la COVID et du chaos opérationnel »; selon lui, la priorité devrait être d'améliorer le fonctionnement du système actuel plutôt que d'apporter de vastes réformes à un règlement qu'on vient à peine, pratiquement, d'adopter. [M. Ian Jack](#), vice-président, Affaires publiques, Association canadienne des automobilistes, pensait de même, mais jugeait toutefois que la situation, qui se rapprochait de la normale depuis six à neuf mois, permettait de voir « des lacunes importantes qu'il faut combler ».

Le [ministre Alghabra](#) ainsi que les responsables de Transports Canada et de l'Office des transports du Canada (OTC) ont dit au Comité que, en fait, on réévalue constamment le Règlement pour cerner les améliorations à y apporter<sup>7</sup>. Selon le [ministre](#), un examen était en cours avant les perturbations de décembre 2022, et les changements proposés au RPPA seront probablement annoncés au printemps 2023. Ces changements, a dit le [ministre](#), seraient probablement axés sur trois principes :

---

6 TRAN, *Témoignages* : [L'honorable Omar Alghabra](#) (ministre des Transports); [Gibbons](#) (WestJet); [Ian Jack](#), vice-président, Affaires publiques, Association canadienne des automobilistes; [Jeff Morrison](#), président et chef de la direction, Conseil national des lignes aériennes du Canada (CNLA); [France Pégeot](#), présidente et première dirigeante, Office des transports du Canada (OTC).

7 TRAN, *Témoignages* : [Craig Hutton](#), sous-ministre adjoint associé, Politiques, ministère des Transports (ministère des Transports); [Michelle Greenshields](#), directrice générale, Direction générale du règlement des différends, Office des transports du Canada (OTC); [Pégeot](#), (OTC); [Dominic Rochon](#), sous-ministre par intérim, ministère des Transports.

- 1) L'éclaircissement des règles, particulièrement en matière de sécurité;
- 2) La simplification du processus de plainte de l'OTC et le renversement de la charge de la preuve en faveur des passagers;
- 3) Le renforcement des règles et potentiellement l'augmentation des amendes imposées aux transporteurs aériens.

Pour [M. Jacob Charbonneau](#), président-directeur général de Vol en retard, un bureau d'avocats qui se spécialise dans la défense des droits des passagers, et [M. John Gradek](#), chargé de cours et coordonnateur académique à l'École d'éducation permanente de l'Université McGill (à titre personnel), le RPPA est une amélioration par rapport au « Far West » qui existait lorsqu'il n'y avait aucun cadre, et d'ailleurs d'autres témoins ont suggéré un cadre réglementaire similaire pour les passagers ferroviaires<sup>8</sup>. MM. Charbonneau et Gradek ont toutefois signalé des problèmes à corriger, le premier le manque d'application du Règlement, et le second l'« échappatoire » permettant d'éviter l'indemnisation.

## Indemnisation

**« (L)'exploitation d'une compagnie aérienne n'est pas une œuvre de bienfaisance. En même temps, ces compagnies fournissent un service, et ce service doit être fiable. »**

[M. Gábor Lukács](#), président, Droits des voyageurs

Selon [M. Lukács](#), le passager devrait toucher un remboursement quelle que soit la raison de l'annulation tandis que l'indemnisation vise précisément à compenser les pertes de temps et de productivité ainsi que les inconvénients encourus. Pour [M. Lawford](#), les systèmes de compensation des passagers sont une reconnaissance que « le système ne peut pas fonctionner », c'est-à-dire que les transporteurs aériens ne rencontreront nécessairement pas toutes leurs obligations de service.

La responsabilité du transporteur aérien à l'égard du passager dépend de la catégorie dont relève la cause du retard ou de l'annulation. Or, c'est le transporteur qui procède à la catégorisation et détermine ainsi si le passager a droit à un remboursement ou à une indemnisation. S'il est en désaccord avec la décision, le passager peut porter plainte, auquel cas l'OTC pourrait entrer en jeu. Cette façon de faire, selon [M. Charbonneau](#)

---

8 TRAN, *Témoignages* : [Landry](#) (VIA Rail); [Tim Hayman](#), président, Transport Action Atlantic.



dépend du « bon vouloir des transporteurs », qui catégorisent eux-mêmes les causes et décident ainsi quelles sont leurs obligations.

D'après [M. Gibbons](#), l'OTC n'a relevé dans ses enquêtes aucun cas où une compagnie aérienne « aurait délibérément appliqué à un vol un code erroné », mais il reconnaît que l'erreur humaine est toujours possible. [Il](#) a ajouté que les transporteurs peuvent avoir un « désaccord » sur la manière dont l'OTC catégorise une situation. Cependant, [Mme France Pégeot](#), présidente et première dirigeante, Office des transports du Canada, a abordé la nécessité de clarifier le Règlement sur la catégorisation des vols, les « zones grises [étant] très étendues ». [Elle](#) s'est toutefois refusée à reprendre le terme de « faille » (« *loophole* », en anglais) employé par [M. Lukács](#).

Pour plusieurs témoins, la catégorie des situations « attribuables à la compagnie aérienne mais nécessaires par souci de sécurité » serait une de ces « zones grises ». [M. Lawford](#) a dit au Comité que cette catégorie était en fait « tout à fait impossible à appliquer et donnera systématiquement lieu à des différends ».

Par exemple, certains témoins ont accusé les compagnies aériennes, pour éviter d'avoir à indemniser les passagers, d'appliquer sciemment cette catégorie aux retards ou annulations causés par un manque de personnel<sup>9</sup>. Dans le même ordre d'idées, [M. Charbonneau](#) a évoqué les retards causés par des problèmes de maintenance, par exemple lorsqu'il arrive qu'un pilote calcule mal le besoin de carburant. Le retard est alors, selon lui, évidemment nécessaire, mais il constitue néanmoins une décision opérationnelle, et la compagnie aérienne ne devrait pas échapper à l'obligation d'indemniser les passagers.

Les représentants du secteur aérien ont opposé un ferme démenti à ces accusations de contournement délibéré des règles. [M. Gibbons](#) a dit au Comité que « la sécurité est sacrée » et qu'elle doit rester un principe clé du RPPA, comme elle l'est depuis l'origine. [M. Jeff Morrison](#), président et chef de la direction, Conseil national des lignes aériennes du Canada, a qualifié de « fausse et irresponsable » l'accusation selon laquelle les compagnies aériennes utilisent la sécurité comme prétexte pour justifier les perturbations et éviter les pénalités. [Il](#) a ajouté que les annulations, surtout, sont un « dernier recours ». D'ailleurs, a précisé [M. Rainville](#), c'est le pilote et non le transporteur qui décide si l'avion peut décoller en toute sécurité ou non. Ce [témoin](#) a ajouté que, du

---

9 TRAN, *Témoignages* : [John Gradek](#), chargé de cours et coordonnateur académique, École d'éducation permanente, Université McGill, (à titre personnel); [Gábor Lukács](#), président, Droits des voyageurs (DDV); [Jacob Charbonneau](#), président-directeur général, Vol en retard (Vol en retard); [John Lawford](#), directeur exécutif et avocat général, Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP).

point de vue de l'aéroport, on ne saurait remettre en question la décision du pilote lorsqu'il s'agit de sécurité.

Abordant la question du manque de personnel, [M. Gradek](#) s'est dit d'avis que les compagnies aériennes sont responsables de leur niveau de dotation et qu'elles peuvent raisonnablement les prévoir. [M. Lawford](#) a même avancé que le manque de main-d'œuvre était la faute des transporteurs, puisque ceux-ci auraient pu utiliser la Subvention salariale d'urgence du Canada pour conserver un effectif suffisant malgré les retraites et les mises à pied entraînées par la COVID.

Le [ministre Alghabra](#) et [Mme Pégeot](#) ont tous deux rappelé que, à l'été 2022, l'OTC a statué que les problèmes de sécurité attribuables aux actions ou à l'inaction de la compagnie aérienne, y compris en cas de manque de main-d'œuvre, ne justifient pas le refus d'indemniser les passagers<sup>10</sup>.

Afin de simplifier l'enjeu de la compensation, certains témoins ont proposé que le Canada harmonise sa réglementation avec celle de l'Union européenne (UE), laquelle impute au transporteur aérien la responsabilité de tous les retards, annulations et refus d'embarquement, sauf en cas de « circonstances extraordinaires<sup>11</sup> ». Il faudrait alors, par la suppression du sous-alinéa 86,11(1)b)(ii) de la *Loi sur les transports au Canada*, éliminer la catégorie des situations « attribuables à la compagnie aérienne mais nécessaires par souci de sécurité ».

[M. Lukács](#) et [M. Gradek](#) ont expliqué au Comité qu'une exemption en cas de « circonstances extraordinaires », comme dans le régime de l'UE, libérerait les compagnies aériennes de l'obligation d'indemniser les passagers dans les situations – éruptions volcaniques, tempêtes de neige, troubles politiques, incursion sur piste, autres événements majeurs – qu'elles ne pouvaient raisonnablement prévoir. Dans tous les autres cas de retard, d'annulation ou de refus d'embarquement, par contre, le transporteur serait tenu d'indemniser les passagers.

Certains des représentants du secteur aérien ont mis en garde contre l'impact de ce changement, les retards causés par les conditions météorologiques étant, comme l'a dit [M. Morrison](#), « liés à la sécurité ». [M. Rainville](#) a donné l'exemple du déglçage, lequel « prend le temps qu'il faut » et sert à enlever de l'appareil, avant le décollage, les couches de verglas trop épaisses qui peuvent s'y être accumulées. Sur cette question des

---

10 Office des transports du Canada, [Décision n° 89-C-A-2022](#), 8 juillet 2022; et [Décision n° 107-C-A-2022](#), 25 août 2022.

11 TRAN, *Témoignages* : [Lawford](#) (CDIP); [Lukács](#) (DDV); [Gradek](#) (à titre personnel); Options consommateur ([mémoire](#)).



circonstances extraordinaires, [M. David Rheault](#), vice-président, Relations gouvernementales et avec les collectivités, Air Canada, a signalé qu'« aucun régime de protection dans le monde, y compris le [RPPA], ne prévoit que les transporteurs aériens doivent être responsables de compensations financières en cas de force majeure ».

[M. Gibbons](#), de son côté, a dit au Comité que WestJet serait ouvert à ce que les catégories soient simplifiées, à la stricte condition que le changement profite au voyageur canadien sans pénaliser injustement les compagnies aériennes, et que l'OTC et Transports Canada fournissent des directives précises d'interprétation des catégories.

[M. Lukács](#) a expliqué que le modèle européen peut sembler sévère envers les compagnies aériennes, puisqu'il établit dans les faits une présomption d'indemnisation, mais sa simplicité permet de déterminer facilement si la personne a droit ou non à l'indemnité, ce qui à long terme fait faire des économies. [Il](#) a ajouté que ce modèle permet aussi au transporteur de recouvrer le montant de l'indemnité auprès d'un tiers. Par exemple, si le personnel de sécurité avait endommagé les bagages du passager, la compagnie aérienne serait tenue d'indemniser ce dernier directement, mais elle pourrait ensuite tenter de recouvrer le montant auprès de l'entreprise de sécurité, sans que le passager ait à faire quoi que ce soit.

Selon [M. Craig Hutton](#), sous-ministre adjoint associé, Politiques, ministère des Transports, aucun moyen n'est actuellement à la disposition des compagnies aériennes pour recouvrer les coûts qui découlent des décisions opérationnelles des aéroports ou des instructions du contrôle du trafic aérien. [M. Lawford](#) a évoqué l'exemple, au Canada, de la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision (CPRST), qui reçoit la plainte du consommateur et la soumet elle-même au fournisseur de service. Si celui-ci ne répond pas dans les 30 jours, le consommateur obtient « tout ce qu'[il a] demandé en ce qui a trait à la plainte déposée ».

Sur l'éventualité d'adopter un modèle international, [M. Gibbons](#) et [M. Morrison](#) ont tous deux rappelé que le climat, la géographie et la densité démographique du Canada posent des défis qui ne sont pas ceux de l'Europe ou des États-Unis. M. Morrison a fait valoir que les coûts des compagnies aériennes au Canada « sont beaucoup plus élevés », et [il](#) a ajouté que l'OTC, « une institution canadienne très originale », est un organe d'arbitrage des plaintes qui n'existe pas ni en Europe, ni aux États-Unis.

## Refus d'embarquement et annulation

Dans son [mémoire](#), l'organisme Droits des voyageurs a demandé que le Canada, dans la législation et la réglementation, harmonise les définitions de « refus d'embarquement »

et d'« annulation de vol » avec celles, « logiques », utilisées par l'UE. En fait, le terme « annulation de vol » n'est défini ni dans la *Loi sur les transports au Canada*, ni dans le RPPA; quant à la définition de « refusés à l'embarquement » que l'on trouve dans le RPPA, elle représente une régression puisqu'elle limite dans les faits l'indemnisation aux cas où l'avion est en surréservation. L'organisme propose que les critères permettant de déterminer qu'il y a refus d'embarquement soient simples et reposent sur les faits dont le passager a connaissance, sauf s'il existe des motifs raisonnables liés à la santé et à la sécurité ou si les documents de voyage sont inadéquats. Quant à la définition des annulations de voyage, elle ne devrait pas permettre d'« indui[re] en erreur » en les qualifiant de « changement d'horaire ». [M. Charbonneau](#) et [M. Lawford](#) se sont dits favorables à une mise à jour de la réglementation par rapport aux définitions.

Pendant son témoignage, [M. Lukács](#) a ajouté que, en modifiant ainsi les définitions, on empêcherait, comme cela se produit actuellement, que des passagers se retrouvent sans protection quand la compagnie aérienne annule leur vol mais leur en offre un autre qui partira dans les 48 heures, alors que le délai rend maintenant inutile leur voyage. [Mme Sylvie De Bellefeuille](#), avocate et conseillère budgétaire et juridique, Option consommateurs, a dit au Comité que, dans ces circonstances, le passager devrait avoir droit à un plein remboursement, quelle que soit la raison du retard ou de l'annulation.

[Mme De Bellefeuille](#) a dit que la surréservation (lorsque la compagnie vend plus de billets qu'il n'y a de places dans l'avion) « est assurément une entorse au droit des contrats » et devrait être interdite. [Elle](#) a ajouté que :

(l)e principe d'un contrat, c'est qu'on paie une entreprise pour recevoir un service. Si elle n'est pas en mesure d'offrir ce service, la règle veut normalement que le consommateur ait droit à un remboursement. Alors, pourquoi serait-ce différent pour un transporteur aérien juste parce que c'est un transporteur aérien?

[M. Charbonneau](#) a dit comprendre la frustration de la personne qui a acheté un billet mais à qui on refuse l'embarquement, mais il a présenté l'autre facette de la question, qui est que la surréservation est courante au Canada, en Europe et aux États-Unis simplement parce que de « 5 % à 10 % des passagers inscrits ne se présentent pas ». Il a proposé, comme on le fait aux États-Unis, d'offrir un incitatif financier substantiel pour encourager certains passagers à choisir volontairement un vol ultérieur, plutôt que de les y forcer.



## Fardeau de la preuve

Certains témoins ont dit trouver injuste que ce soit aux passagers qu'incombe le fardeau de prouver qu'ils ont droit à l'indemnisation<sup>12</sup>. À ce sujet, le [ministre Alghabra](#) a dit au Comité que son ministère travaille justement à une proposition, attendue au printemps 2023, qui renversera le fardeau de la preuve.

Le [ministre](#) a ajouté que « les compagnies aériennes doivent continuer à faire respecter les droits des passagers, et lorsqu'elles les violent, elles doivent dédommager leurs clients », ce qu'elles devraient faire sans que l'OTC ait à s'en mêler. [M. Hutton](#) a précisé que les passagers sont tenus d'essayer d'obtenir satisfaction directement auprès du transporteur aérien avant de soumettre leur plainte à l'OTC. [M. Gibbons](#), lors de sa comparution du 28 novembre 2022, a dit que WestJet a indemnisé des passagers sans qu'ils aient à s'adresser à l'OTC – c'est même l'approche que préfère la compagnie. [M. Corrado](#), quant à lui, a signalé qu'un portail de traitement des plaintes aux termes du RPPA se trouve sur le site Web de Sunwing.

## RESPONSABILITÉ PARTAGÉE DANS L'« ÉCOSYSTÈME DE L'AVIATION »

Plusieurs témoins ont parlé de l'approche dite de l'« écosystème », où les responsabilités liées à la prestation des services aux passagers sont partagées et se chevauchent entre plusieurs entités<sup>13</sup>; cette perspective, selon [M. Landry](#), s'applique aussi au secteur ferroviaire. L'écosystème de l'aviation serait composé des compagnies aériennes, des aéroports et d'entités fédérales comme NAV CANADA, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC).

[M. Gibbons](#) a dit au Comité que, malgré cette complexité du système, le RPPA impose exclusivement aux compagnies aériennes l'obligation d'indemniser les passagers. Il juge que l'établissement d'un cadre de responsabilité partagée est une « priorité absolue ». Pour ce faire, il faudrait instaurer des normes sur le niveau de service, des protocoles de communication et un régime de remboursement pour toutes les entités qui fournissent un service pouvant entraîner un retard ou une annulation. [M. Morrison](#), tout en se disant lui aussi favorable à un modèle de responsabilité partagée, a clarifié que celui-ci ne devrait pas être punitif, ni même nécessairement prévoir de sanction pécuniaire,

---

12 TRAN, *Témoignages* : [Sylvie De Bellefeuille](#), avocate et conseillère budgétaire et juridique, Option consommateurs (Option consommateurs); [Charbonneau](#) (Vol en retard); [Lukács](#) (DDV); [Lawford](#) (CDIP).

13 TRAN, *Témoignages* : [Gibbons](#) (WestJet); [Morrison](#) (CNLA); [Rheault](#) (Air Canada); [Rainville](#) (Aéroports de Montréal); [Flint](#) (GTAA); [Vrooman](#) (VAA) .

mais qu'il devrait reconnaître que les compagnies aériennes ne sont pas les seules responsables de tous les retards.

[Mme Deborah Flint](#), présidente et chef de la direction, Autorité aéroportuaire du Grand Toronto, a signalé que les compagnies aériennes sont les seules entités dans l'écosystème de l'aviation qui ont un contrat avec les passagers, et qu'elles peuvent, dans leur gestion des risques, prendre en compte les installations qu'elles utilisent. De plus, le RPPA prévoit des solutions que seuls les transporteurs peuvent apporter, comme offrir des vols de remplacement. Néanmoins, [Mme Flint](#) s'est dite en faveur de l'établissement de normes supplémentaires sur les niveaux de service, et ce, à la grandeur du secteur, question de mieux coordonner la préparation aux risques, qu'ils découlent des activités quotidiennes ou des situations extrêmes.

[Mme Tamara Vrooman](#), présidente et directrice générale, Administration de l'aéroport de Vancouver, s'est dite du même avis, tout comme [M. Lukács](#), qui a précisé qu'il ne s'agirait pas d'imposer des amendes aux entités gouvernementales si les normes de service ne sont pas respectées, mais de permettre aux compagnies aériennes, qui resteraient le point de contact unique des passagers, de recouvrer leurs coûts d'indemnisation lorsque la faute est imputable à un tiers. [M. Gibbons](#) s'est opposé à ce que les lignes aériennes, au nom de la simplification, soient chargées de gérer le cadre du RPPA et les relations avec les entités gouvernementales.

## Bagages

Comme le Comité l'a entendu, la question des bagages peut être complexe. Premièrement, la responsabilité des bagages en transit est partagée entre la compagnie aérienne, qui embarque les valises dans l'avion, et l'aéroport, qui les transporte « jusqu'à la porte de sortie<sup>14</sup> ».

Deuxièmement, le RPPA et la *Loi sur le transport aérien* traitent de la perte de bagages, conformément à la Convention de Montréal, mais la Cour d'appel fédérale vient d'invalider la disposition du Règlement qui touchait à l'indemnisation lorsque les bagages arrivent en retard<sup>15</sup>.

---

14 [TRAN](#), *Témoignages* : [Rainville](#) (Aéroports de Montréal); [Flint](#) (GTAA).

15 Dans son [témoignage](#), M. Lawford a fait une allusion indirecte à l'affaire [International Air Transport Association c. Office des transports du Canada](#), 2022 CAF 211, dans laquelle la Cour d'appel fédérale a déterminé que le paragraphe 23(2) du RPPA outrepassait le pouvoir de réglementation de l'Office des transports du Canada au titre de la *Loi sur les transports au Canada*.



Comme solution, [M. Lawford](#), de même que [M. Lukács](#), a recommandé que le ministre des Transports donne instruction à l'OTC de prendre un règlement sur l'indemnisation des passagers dont les bagages arrivent en retard. D'ici à ce qu'on modifie la *Loi sur les transports du Canada* pour régler le problème soulevé par la Cour d'appel fédérale, M. Lawford a proposé en outre qu'un nouveau règlement soit pris aux termes de l'article 40 de la *Loi sur les transports au Canada* pour rétablir la disposition invalidée.

Interrogé sur un incident où Air Canada a fait don de bagages appartenant à des passagers, [M. Lukács](#) a répondu que cette situation relevait du droit non pas civil mais criminel.

## Infrastructure

**« [L]e Canada devait accroître la résilience de ses infrastructures de transport. Les phénomènes météorologiques sont de plus en plus fréquents. La fameuse tempête du siècle se produit presque chaque année. »**

[Martin R. Landry](#),  
Président et chef de la direction par intérim, VIA Rail Canada inc.

Plusieurs témoins ont insisté sur l'importance de moderniser l'infrastructure en matière de transports, notamment des aéroports<sup>16</sup>, et certains ont appelé le gouvernement à réinvestir impôts, taxes, droits et loyers d'aéroports dans la numérisation, la mise à niveau des installations et d'autres améliorations<sup>17</sup>. [M. Rainville](#) a dit au Comité que les infrastructures de l'Aéroport international Montréal-Trudeau « ne fourniront pas les capacités nécessaires pour entreprendre la prochaine décennie », malgré un apport technologique important, étant donné « une croissance fulgurante avant la pandémie et une fin d'année 2022 tout aussi forte ».

## TRAITEMENT DES PLAINTES

Lorsque la compagnie aérienne et le passager ne réussissent pas à résoudre une plainte, l'étape suivante consiste à la soumettre à l'OTC. [M. Tom Oommen](#), directeur général, Analyse et liaison, Office des transports du Canada, a expliqué que le rôle de l'OTC est de

16 TRAN, *Témoignages* : [Rainville](#) (Aéroports de Montréal); [Lukács](#) (DDV); [Landry](#) (VIA Rail).

17 TRAN, *Témoignages* : [Rheault](#) (Air Canada); [Flint](#) (GTAA).

faciliter les interactions entre le passager et la compagnie aérienne. Il a précisé que, lorsque l'OTC traite une plainte, la première étape est un processus informel de facilitation. À cette étape, pendant laquelle la « grande majorité des plaintes » sont résolues, le facilitateur demande à la compagnie aérienne, et non au passager, d'exposer les questions en litige. Si ce processus échoue, l'étape suivante est l'arbitrage, service que l'OTC offre gratuitement. Aucun avocat n'est requis, et l'OTC fournit « de nombreux documents d'orientation pour aider les passagers à comprendre le cadre de réglementation ».

M. Charbonneau a dépeint le processus quelque peu différemment. Selon lui, le tarif des transporteurs interdit aux passagers d'être représentés par un avocat lors de la plainte initiale, la facilitation telle que la pratique l'OTC ne permet pas au passager de présenter sa version des faits, et le processus décisionnel formel prend plus d'un an. Du début à la fin, selon M. Charbonneau, le transporteur est injustement favorisé. Mme De Bellefeuille a porté le même jugement.

Mme Michelle Greenshields, directrice générale, Règlement des différends, Office des transports du Canada, a confirmé que le traitement des plaintes peut prendre jusqu'à 18 mois, vu les délais de service moyens généraux, mais elle a précisé que la durée peut varier au cas par cas. Elle a ajouté que l'OTC fait des efforts pour se conformer à sa norme de service et que, en date du 28 novembre 2022, le délai de prise de décisions arbitrales avait réduit « de 144 jours à 40 jours au total »<sup>18</sup>.

D'un autre côté, M. Charbonneau a affirmé que de nombreux passagers abandonnent leur plainte en raison de la complexité du processus et de leur manque d'information. Mme De Bellefeuille a fait remarquer que le passager doit, dans sa plainte, se fier aux renseignements fournis par le transporteur, lequel n'a pas intérêt à reconnaître qu'un problème relève de lui. M. Oommen a soulevé le même point, et il a dit au Comité que, selon les estimations de l'OTC, environ 1 passager sur 5 000 déposera une plainte. En réponse à ces problèmes, M. Jack a prôné la simplification et la clarification du processus.

## Partage des données

Le manque de données publiques sur le taux de succès du régime actuel de traitement des plaintes fait obstacle à son amélioration. Mme Greenshields a dit au Comité que l'OTC travaillait à rendre compte avec une transparence accrue de l'état des cas qui lui sont soumis. Mme Pégeot a reconnu que l'OTC ignore combien de plaintes sont réglées

---

18 TRAN, *Témoignages* : Greenshields (OTC).



par les compagnies aériennes avant de lui parvenir; elle a clarifié que les transporteurs ne sont pas tenus de fournir ces données.

M. Morrison a appelé toutes les entités formant l'écosystème de l'aviation à mettre en commun leurs données et à agir avec transparence, sans quoi on ne peut vérifier le bien-fondé des plaintes ni les causes des perturbations. M. Lawford a dit au Comité que le partage des données est une pratique courante dans l'industrie de la télécommunication. Quant à M. Jack, qui affirme que les compagnies aériennes ont dès à présent toutes les données nécessaires, il a donné l'exemple de nombreux transporteurs américains qui publient chaque mois des statistiques sur les plaintes reçues et réglées, sur les valises perdues, etc.; selon lui, il en résulte une concurrence accrue et un meilleur service.

## Arriéré des plaintes

À sa comparution du 28 novembre 2022, Mme Greenshields a avisé le Comité que l'OTC avait un arriéré de 30 000 plaintes, dont 80 % avaient été reçues après le 1er avril 2022. L'arriéré aurait augmenté pendant la période des Fêtes pour atteindre 33 000 plaintes au 12 janvier 2023, selon Mme Pégeot.

M. Lawford a dit que l'ampleur de l'arriéré s'explique en partie par un concours de circonstances : le RPPA est entré en vigueur quelques mois à peine avant le début de la pandémie de COVID-19, dont les conséquences ont par elles-mêmes suscité une hausse des plaintes. Selon Mme Greenshields, l'OTC avait reçu 7 600 plaintes en 2018–2019, soit avant l'entrée en vigueur du RPPA, contre 19 000 en 2019–2020. Le volume a quelque peu diminué par la suite, mais il était encore de plus de 15 000 plaintes en 2021–2022, et ce sont respectivement 3 000 et 5 700 plaintes qui ont été reçues en juillet et en août 2022.

M. Lawford a réclamé la simplification du processus. Selon lui, il est « ridicule » de croire que le cadre formel quasi judiciaire actuel de l'OTC « va permettre de traiter un volume élevé de demandes de recours de faible valeur soumises par des consommateurs au titre de problèmes courants, et malheureusement désormais chroniques, comme les vols retardés et annulés ». Même son de cloche chez M. Lukács : « [o]n ne devrait pas exiger 1 000 pages de documents pour décider du sort d'une demande d'indemnisation de 400 \$ ». Mme De Bellefeuille, quant à elle, a recommandé l'évaluation du niveau de dotation de l'OTC.

Les responsables de l'OTC ont répondu que la capacité de traitement des plaintes était en cours de renforcement, grâce à l'amélioration et à la modernisation des procédés et à

une hausse temporaire du financement prévue dans le Budget de 2022<sup>19</sup>. En plus de clarifier que les plaintes concernant l'accessibilité étaient traitées en priorité et que, dans ce domaine, il n'y avait pas d'arriéré<sup>20</sup>, ces témoins ont rappelé que les plaintes en arriéré n'avaient qu'été reçues, et pas encore évaluées sur leur bien-fondé<sup>21</sup>. Compte tenu de l'évolution substantielle du volume de plaintes, [Mme Greenshields](#) a toutefois recommandé une « réinitialisation » pour que l'OTC devienne une « organisation opérationnelle », tandis que [Mme Pégeot](#) a soutenu que la clarification des règles sur la catégorisation des retards, des annulations et des refus d'embarquement aiderait à réduire le volume de plaintes.

[M. Lawford](#) a recommandé à l'OTC, pour qu'il puisse prendre le dessus sur l'arriéré, de trier et de classer les plaintes et de signifier une ordonnance de justification pour les cas semblables, comme on l'a fait pour certaines plaintes touchant la COVID au début de la pandémie. [M. Jack](#) s'est dit d'avis que les transporteurs devraient offrir proactivement une indemnité, ce qui réduirait l'arriéré non seulement de l'OTC, mais aussi de ces compagnies aériennes, qui ont elles aussi un mécanisme de traitement des plaintes. Ce témoin a cité un sondage national de l'Association canadienne des automobilistes qui révèle que 75 % des Canadiens croient que c'est le transporteur qui devrait contacter les passagers pour les indemniser lorsque leur vol est interrompu.

En ce qui concerne la possibilité de regrouper les plaintes, [M. Lukács](#) a dit que, « en toute logique », si un passager obtient une indemnisation, les autres occupants du même avion y ont droit également. [M. Charbonneau](#) a dit qu'un système automatique de ce genre pourrait convenir aux remboursements, mais que l'indemnisation doit refléter les préjudices précis subis par chaque passager individuel. D'autres témoins ont avancé la même objection<sup>22</sup>.

[M. Lukács](#) a reconnu que le montant de l'indemnité de chaque passager dépendrait de l'ampleur du retard qu'il a subi, mais il a maintenu que l'admissibilité à l'indemnisation, elle, peut être déterminée pour l'ensemble des occupants de l'avion. [Il](#) a ajouté que cette possibilité est prévue aux termes de l'article 67.4 de la [Loi sur les transports au Canada](#) et du paragraphe 113.1(3) du [Règlement sur les transports aériens](#), mais qu'à sa connaissance elle n'a jamais été mise en œuvre.

---

19 TRAN, *Témoignages* : [Greenshields](#) (OTC); [Hutton](#) (ministère des Transports).

20 TRAN, *Témoignages* : [Greenshields](#) (OTC).

21 TRAN, *Témoignages* : [Pégeot](#) (OTC).

22 TRAN, *Témoignages* : [De Bellefeuille](#) (Option consommateurs); [Gibbons](#) (WestJet); [Morrison](#) (CNLA).



[Mme Greenshields](#) a avisé le Comité que l'OTC a déjà commencé à regrouper les plaintes qui concernent un même vol, afin d'accroître la capacité de traitement, et [M. Oommen](#) a signalé que l'Office avait l'intention d'utiliser la possibilité, mentionnée par M. Lukács, d'appliquer à tous les occupants d'un même avion la décision rendue à propos de l'un d'eux; ce faisant, il a semblé confirmer que l'OTC n'avait pas encore recouru à ce pouvoir au mois de novembre 2022. [Il](#) a toutefois clarifié que 97 % des plaintes à l'OTC se règlent de façon informelle et ne donnent donc pas lieu à une décision, auquel cas le pouvoir prévu à l'article 67.4 de la *Loi sur les transports au Canada* et au paragraphe 113.1(3) du *Règlement sur les transports aériens* ne s'applique pas.

[M. Charbonneau](#) a proposé que ce pouvoir soit élargi de telle sorte que la décision puisse être appliquée à tous les vols touchés par le même problème.

## L'OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA

Les représentants de l'OTC ont expliqué que l'Office est à la fois un organe de réglementation et un tribunal administratif<sup>23</sup>. Interrogée sur les affirmations de [M. Lukács](#), selon qui, il arrive que l'OTC « échange dans les coulisses des courriels chiffrés avec Transports Canada », [Mme Pégeot](#) a reconnu qu'il fallait rester en communication ouverte avec Transports Canada pour coordonner l'élaboration des règlements, mais elle a nié que ces communications prenaient la forme de courriels chiffrés. [Elle](#) a affirmé qu'un « mur bien étanche » séparait le tribunal administratif de l'OTC non seulement de Transports Canada, mais aussi, de façon interne, du reste de l'Office. Elle a aussi clarifié que les membres du tribunal ne sont pas nommés par le gouverneur en conseil « à titre amovible » : ils « ne peuvent être mis à la porte si le gouvernement n'aime pas les décisions qu'ils prennent ».

Le [ministre Alghabra](#) a signalé que, si on a voulu que l'OTC soit un organisme quasi judiciaire indépendant, c'est « afin d'éviter l'apparence d'ingérence politique dans les enquêtes, l'imposition des amendes et le processus pour exiger des comptes aux parties responsables ».

Selon [M. Charbonneau](#) et [Mme De Bellefeuille](#), il faudrait renforcer les pouvoirs de l'OTC pour qu'il puisse agir, y compris proactivement. [M. Lawford](#) a recommandé la création d'un organe administratif de traitement des plaintes, supervisé par une instance réglementaire qui surveillerait les problèmes systémiques. Cette entité, qui pourrait s'inspirer des modèles canadiens que sont la Commission des plaintes relatives aux

---

23 TRAN, *Témoignages* : [Tom Oommen](#) directeur général, Direction générale de l'analyse et de la liaison, Office des transports du Canada (OTC); [Pégeot](#) (OTC).

services de télécom-télévision (CPRST) ou l’Ombudsman des services bancaires et d’investissement (OSBI), simplifierait le processus de résolution des plaintes. [M. Lawford](#) a ajouté que la CPRST et l’OSBI sont financés par les entreprises et non par le contribuable.

## Exécution de la loi

[M. Lukács](#) a dit au Comité que, en plus d’harmoniser la réglementation canadienne avec le cadre employé par l’UE, il faudrait renforcer la capacité de l’OTC de faire respecter la loi. [Il](#) a indiqué que, selon lui, l’Office n’a pas actuellement la capacité d’appliquer la réglementation de telle sorte que les compagnies aériennes « y pensent à deux fois avant de violer la loi ».

Les responsables de l’OTC ont signalé que, à la date de leur comparution le 12 janvier 2023, l’Office ne comptait que six agents d’application, un septième devant entrer en fonction « bientôt ». Ces agents font aussi un suivi auprès des compagnies aériennes pour s’assurer qu’elles respectent les décisions de l’OTC et « mènent [...] des campagnes d’application ciblées et émettent des procès-verbaux de violation et des sanctions administratives pécuniaires<sup>24</sup> ». Selon [M. Oommen](#), il suffit parfois qu’un agent d’application contacte une compagnie aérienne pour que celle-ci change la classification d’une perturbation de vol, reconnaisse qu’elle lui est « attribuable » et ainsi indemnise les passagers.

Les représentants du secteur aérien et les défenseurs des droits des passagers ont exprimé des opinions contrastées sur la question des amendes imposées aux compagnies aériennes. [M. Rheault](#), par exemple, a affirmé que les sanctions que pouvait appliquer l’OTC aux termes du RPPA étaient comparativement très élevées, alors que [M. Lawford](#), au contraire, a réclamé une hausse des amendes : elles « doivent être d’une rigueur extraordinaire. On suppose, en effet, qu’on interviendra très peu souvent contre ces infractions ». Dans le même ordre d’idées, [M. Charbonneau](#) et [M. Lukacs](#) ont fait remarquer qu’il est actuellement plus avantageux financièrement, pour les compagnies aériennes, de risquer l’amende que d’indemniser les passagers.

[M. Lukács](#) a signalé que les amendes imposées par l’OTC étaient bien en deçà du montant maximum permis par la loi. Il a donc recommandé l’instauration de sanctions minimales obligatoires. De même, [M. Jack](#) a prôné le remplacement du système

---

24 TRAN, *Témoignages* : [Oommen](#) (OTC); [Pégeot](#) (OTC).



discrétionnaire actuel par l'imposition de limites maximales et minimales aux sanctions administratives pécuniaires (SAP), avec augmentation automatique en cas de récidive.

On a demandé aux témoins si la hausse des amendes se répercuterait sur le prix des billets. [Mme De Bellefeuille](#) a répondu que ce n'était pas le cas en Europe, mais que de toute façon, la situation actuelle était inacceptable du point de vue des droits des passagers. [M. Lawford](#), de son côté, a dit que l'augmentation du coût des amendes pourrait bien être refilée aux consommateurs, mais qu'il en résulterait une amélioration du service, ou au moins une meilleure chance d'obtenir une indemnisation. [M. Jack](#) a fait valoir que, puisque l'augmentation des sanctions inciterait les transporteurs « à faire un meilleur travail dès le départ », on peut espérer que les amendes seraient « assez rares » et, en conséquence, qu'il n'y aurait pas de coûts additionnels qui se répercuteraient sur les consommateurs.

Les responsables de l'OTC ont dit au Comité que les objectifs des enquêtes et des SAP sont la « conformité et [le] changement de comportement<sup>25</sup> ». Rappelant que le RPPA n'a été adopté que relativement récemment et que la résolution informelle des plaintes est privilégiée, [Mme Pégeot](#) a confirmé que l'OTC n'avait au 12 janvier 2023 donné aucune amende pour défaut d'indemnisation. Par contre, dans le respect de l'approche graduelle exigée par le droit administratif, il avait imposé des SAP de plus de 185 000 \$ au titre du RPPA, par exemple à des compagnies n'ayant pas répondu à des plaintes dans le délai de 30 jours<sup>26,27</sup>.

Le [ministre Alghabra](#) a confirmé que son équipe étudiait la question des amendes et était ouverte à ce qu'on lui propose de les augmenter. [Il](#) a toutefois clarifié qu'il ne voulait pas interférer avec l'OTC, à qui incombe la décision d'infliger les amendes.

## CONCLUSION

Au cours de son étude, le Comité a entendu de nombreux témoignages sur les faiblesses du RPPA et sur les mesures à prendre pour l'améliorer. La période des Fêtes de décembre 2022 et de janvier 2023 a mis en évidence beaucoup de lacunes. En particulier, le Comité a entendu parler du processus de détermination de l'admissibilité des passagers à l'indemnisation, de l'« écosystème » dans lequel diverses entités

---

25 TRAN, *Témoignages* : [Oommen](#) (OTC); [Pégeot](#) (OTC).

26 TRAN, *Témoignages* : [Pégeot](#) (OTC); et [Pégeot](#) (OTC).

27 Selon une liste de [Mesures d'application prises par les agents verbalisateurs de l'OTC](#), l'Office a depuis imposé quelques amendes à l'encontre de compagnies aériennes pour défaut d'indemnisation en conformité avec le RPPA.

partagent la responsabilité du service aérien, et du rôle que doit jouer l'OTC pour que les passagers soient indemnisés en cas de retard, d'annulation ou de refus d'embarquement.



## ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
<b>À titre personnel</b>	2022/11/21	40
John Gradek, chargé de cours et coordonnateur académique École d'éducation permanente, Université McGill		
<b>Centre pour la défense de l'intérêt public</b>	2022/11/21	40
John Lawford, directeur exécutif et avocat général		
<b>Droits des voyageurs</b>	2022/11/21	40
Gábor Lukács, président		
<b>Option consommateurs</b>	2022/11/21	40
Sylvie De Bellefeuille, avocate et conseillère budgétaire et juridique		
<b>Réclamation vol en retard Canada inc.</b>	2022/11/21	40
Jacob Charbonneau, président et directeur général		
<b>Conseil national des lignes aériennes du Canada</b>	2022/11/28	42
Jeff Morrison, président et chef de la direction		
<b>Ministère des Transports</b>	2022/11/28	42
Craig Hutton, sous-ministre adjoint associé Politiques		
Colin Stacey, directeur général Politique aérienne		
<b>Office des transports du Canada</b>	2022/11/28	42
Michelle Greenshields, directrice générale Direction générale du règlement des différends		
Tom Oommen, directeur général Direction générale de l'analyse et de la liaison		

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>WestJet Airlines Ltd.</b> Andrew Gibbons, vice-président Affaires extérieures	2022/11/28	42
<b>Administration de l'aéroport de Vancouver</b> Tamara Vrooman, présidente et directrice générale	2023/01/12	46
<b>Aéroports de Montréal</b> Martin Massé, vice-président Affaires publiques Philippe Rainville, président-directeur général	2023/01/12	46
<b>Air Canada</b> Kevin O'Connor, vice-président Contrôle des opérations du système David Rheault, vice-président Relations gouvernementales et avec les collectivités	2023/01/12	46
<b>Autorité aéroportuaire du Grand Toronto</b> Deborah Flint, présidente et chef de la direction	2023/01/12	46
<b>Sunwing Airlines</b> Len Corrado, président Andrew Dawson, président des opérations touristiques Groupe de voyage Sunwing	2023/01/12	46
<b>WestJet Airlines Ltd.</b> Andrew Gibbons, vice-président Affaires extérieures Jared Mikoch-Gerke, directeur Relations gouvernementales et affaires réglementaires Scott Wilson, vice-président Opérations de vol	2023/01/12	46

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Ministère des Transports</b>	2023/01/12	47
L'hon. Omar Alhabra, C.P., député, ministre des transports		
Craig Hutton, sous-ministre adjoint associé Politiques		
Nicholas Robinson, sous-ministre adjoint délégué Sûreté et sécurité		
Dominic Rochon, sous-ministre par interim		
Colin Stacey, directeur général Politique aérienne		
<b>Office des transports du Canada</b>	2023/01/12	47
Tom Oommen, directeur général Direction générale de l'analyse et de la liaison		
France Pégeot, présidente et première dirigeante		
<b>VIA Rail Canada inc.</b>	2023/01/26	48
Michael Brankley, vice-président Opérations ferroviaires		
<b>VIA Rail Canada inc.</b>	2023/01/26	48
Martin R. Landry, président et chef de la direction par intérim		
Rita Toporowski, chef de la direction, clientèle		
<b>Action transport atlantique</b>	2023/01/26	49
Tim Hayman, président		
<b>Association canadienne des automobilistes</b>	2023/01/26	49
Ian Jack, vice-président Affaires publiques		
Jason Kerr, directeur général Relations gouvernementales		
<b>Centre pour la défense de l'intérêt public</b>	2023/01/26	49
John Lawford, directeur exécutif et avocat général		
<b>Droits des voyageurs</b>	2023/01/26	49
Gábor Lukács, président		

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada</b> Olivier Chouc, vice-président principal et chef des affaires juridiques Martin Guimond, vice-président Transport, Région de l'Est Hoang Tran, directeur Services aux passagers	2023/02/07	52

## ANNEXE B

# LISTE DES MÉMOIRES

---

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

**Association canadienne des automobilistes**

**Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada**

**Droits des voyageurs**

**NAV CANADA**

**Option consommateurs**



# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n<sup>os</sup> 40, 42, 46 à 49, 52 et 57 à 59) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,  
Peter Schiefke



## Le ministre libéral déçoit les passagers aériens du Canada

### Introduction

Les députés conservateurs du Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités tiennent à remercier le Comité, son personnel, ses analystes et les nombreux témoins qui ont partagé leurs précieuses idées sur la façon de combler les lacunes du Règlement sur la protection des passagers aériens.

Bien que les députés conservateurs soutiennent l'orientation générale du rapport, nous pensons que ce dernier ne va pas assez loin dans la promotion du principe de responsabilité partagée dans l'écosystème de l'aviation.

En outre, le rapport ne tient pas le ministre des Transports, l'honorable Omar Alghabra responsable de son absence totale face aux défaillances importantes du système de transport aérien canadien pendant la saison des voyages de Noël 2022.

Pour ces raisons, nous déposons ce rapport supplémentaire. Les conservateurs recommandent :

**Que le gouvernement du Canada mette en place un mécanisme permettant aux compagnies aériennes de récupérer les coûts d'indemnisation des passagers auprès d'un tiers responsable d'un retard ou d'une annulation.**

### Contexte :

#### Le chaos des voyages à Noël

Après une saison estivale catastrophique causée par des obligations vaccinales inefficaces, l'application ArriveCAN et le manque de personnel dans les aéroports, la ministre a promis que les problèmes du système de transport aérien avaient été résolus et que les Canadiens ne verraient pas se répéter le chaos de l'été pendant la période cruciale des vacances de Noël.

Malheureusement, la saison des voyages de Noël a été un désastre : des milliers de Canadiens sont restés prisonniers des aéroports et des halls d'hôtels à l'étranger, des centaines ont perdu leurs bagages et d'autres sont restés coincés sur les tarmacs des aéroports pendant une période pouvant aller jusqu'à 12 heures.

Ce que nous avons appris au Comité, c'est que le ministre était absent pendant toute la durée de cette crise des voyages. Selon les témoignages, le ministre n'a à aucun moment décroché le téléphone pour parler aux autorités aéroportuaires de Vancouver, Toronto ou Montréal.

Nous avons été choqués d'apprendre que le ministre n'a pas parlé directement à Sunwing Airlines, dont les passagers ont passé des jours à dormir dans des halls d'hôtel sans savoir quand ils pourraient rentrer chez eux, et ce jusqu'à deux semaines après la résolution de la crise. À titre de comparaison, le secrétaire américain aux transports, Pete Buttigieg, s'est montré publiquement visible et s'est personnellement engagé alors qu'une crise similaire se déroulait aux États-Unis.

Les députés conservateurs estiment que la responsabilité ministérielle exigeait du ministre qu'il joue un rôle plus actif et plus visible dans la résolution de la crise et qu'il explique pourquoi, malgré ses promesses que le système était réparé, les Canadiens ont été soumis à des saisons de voyage consécutives désastreuses.

### **Responsabilité partagée dans l'écosystème de l'aviation**

Plusieurs témoins ont évoqué l'idée d'une responsabilité partagée dans l'écosystème de l'aviation. Alors que les compagnies aériennes sont les seules responsables des retards et des annulations de vols, le Comité a été informé que de nombreuses entités sous réglementation fédérale sont chargées d'assurer le bon déroulement des voyages. Il s'agit notamment des aéroports, de NAV Canada, de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) et de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC).

Les députés conservateurs estiment que la recommandation d'établir des normes de service transparentes pour tous les membres du secteur de l'aviation est un bon début, mais qu'elle ne va pas assez loin. Nous sommes d'accord avec les témoignages présentés dans le rapport du Comité, qui demandent « un régime de remboursement pour tous les groupes qui fournissent un service susceptible d'entraîner un retard ou une annulation ».

La recommandation 15, qui prévoit l'indemnisation automatique « de tous les passagers affectés par un retard de vol, une annulation ou un refus d'embarquement lorsque les circonstances relèvent des opérations normales d'une compagnie aérienne », pourrait empêcher l'indemnisation des passagers lorsque la cause du retard, de l'annulation ou du refus d'embarquement est la faute d'une entité réglementée par le gouvernement fédéral autre qu'une compagnie aérienne.

Les députés conservateurs estiment que le fait de veiller à ce que l'entité sous réglementation fédérale responsable des retards et des annulations de vols soit tenue pour responsable incitera toutes les entités de l'écosystème de l'aviation à garantir une meilleure expérience de voyage pour les passagers.

C'est pour ces raisons que les députés conservateurs ajoutent la recommandation suivante :

Que le gouvernement du Canada mette en place un mécanisme permettant aux compagnies aériennes de récupérer les coûts d'indemnisation des passagers auprès d'une tierce partie responsable d'un retard ou d'une annulation.

## **Conclusion**

Les députés conservateurs continueront à défendre les droits des passagers aériens. Nous pensons que la meilleure façon de le faire est de tenir tous ceux qui ont un rôle à jouer dans le secteur de l'aviation responsables de leurs actions ou de leur manque d'action, y compris le ministre, les aéroports et toutes les entités réglementées par le gouvernement fédéral.





## **Opinion complémentaire**

### **Rapport en lien avec l'étude du Règlement sur la protection des passagers aériens**

Par le bureau de Xavier Barsalou-Duval

Présenté au Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités

Le 27 mars 2023

## **Introduction**

Tout d'abord, le Bloc Québécois salue les membres du Comité ainsi que le personnel du comité pour le professionnalisme dont ils ont fait preuve et le travail qu'ils ont accompli au cours de cette étude et remercie tous les témoins et citoyens qui ont nourri le débat et demandé une réforme du Règlement sur la protection des passagers aériens (RPPA).

Des acteurs de l'industrie aux organisations de protection des consommateurs, le même son de cloche a été entendu : le RPPA ne fonctionne pas dans sa forme actuelle et a besoin de réformes substantielles. Nous saluons l'envergure des recommandations adoptées par le comité et nous demandons au ministre de toutes les inclure dans sa réforme annoncée.

### **Une réforme transpartisane et nécessaire**

«Des lacunes importantes qu'il faut combler», «structure qui est déficiente», «réelle imposture», les qualificatifs n'ont pas manqué aux témoins pour décrire l'état actuel du RPPA. Certains se sont montrés plus prudents, affirmant que la pandémie n'avait pas permis au RPPA de faire ses preuves pendant «une période de stabilité en dehors des bouleversements liés à la COVID-19». Ian Jack du groupe CAA a cependant souligné avec justesse que la situation, qui se rapproche de la normale depuis six à neuf mois permettait de voir des lacunes importantes qu'il faut combler.

Le comité a pris acte de ces constats et a choisi d'adopter une série de robustes recommandations qui devraient servir de fondation pour la réforme annoncée du RPPA par le ministre Alghabra. Étudions le cas fictif de Mme Tang-Beauséjour pour voir comment les propositions du comité pourraient changer la donne :

Mme Tang-Beauséjour a réservé une place sur un vol entre Montréal et Moncton pour aller y assister au mariage de sa fille. Cependant, le transporteur qu'elle a choisi n'a pas préparé adéquatement son personnel et doit annuler le vol, faute d'effectifs. À l'heure actuelle, le transporteur peut évoquer des raisons de sécurité, refuser un remboursement à Mme Tang-Beauséjour et lui indiquer que sa place est reportée sur un autre vol 37h après l'heure prévue de départ, 12h après le mariage. Si notre passagère souhaite porter en appel la décision du transporteur et obtenir un remboursement, l'information est difficilement accessible et ce ne sera que 18 mois et des milliers de dollars en argent des contribuables plus tard qu'elle pourra peut-être recevoir une indemnité. L'information sur la plainte sera gardée secrète, donc d'autres voyageurs ne pourront pas faire leur choix de transporteur en conséquence.

Contrastons ce cauchemar avec la même situation après l'application des recommandations du comité. Le transporteur choisi par Mme Tang-Beauséjour sait qu'une annulation pour manque d'effectif occasionnera des indemnités, donc s'assure que le vol ait le personnel nécessaire pour décoller. Si ce n'est pas le cas, la passagère reçoit rapidement et directement l'information sur l'annulation

de son vol et obtient un remboursement sur la carte de crédit utilisée pour réserver sa place sur le vol. Si le transporteur croit qu'il n'a pas à payer d'indemnités, c'est lui qui devra en faire la preuve devant l'OTC qui rendra rapidement sa décision pour tous les passagers du vol. L'information sur la plainte sera disponible, donc les autres passagers pourront faire leur choix de transporteur en conséquence.

Les recommandations du comité visent non seulement à améliorer le processus d'indemnisation pour les voyageurs, mais mettent aussi en place des mécanismes de marché qui amélioreront la fiabilité du transport aérien.

### **Aller encore plus loin**

Malgré la force des recommandations du comité, nous croyons qu'il y a moyen d'aller encore plus loin. En nous appuyant sur les témoignages reçus, nous croyons que le ministre peut, dans sa réforme, étendre les définitions des termes «refus d'embarquement» et «annulation de vol». En effet, comme le mentionne France Pégeot, présidente de l'OTC :

«La clarification des règles sur la catégorisation des retards, des annulations et des refus d'embarquement aiderait à réduire le volume de plaintes», les «zones grises [étant] très étendues»

La définition actuelle de «refus d'embarquement» représente selon Gabor Lukács du groupe Droits des Passagers Aériens «une régression puisqu'elle limite dans les faits l'indemnisation aux cas où l'avion est en sursréservation.» Nous favorisons une harmonisation de la définition avec celle qu'on retrouve dans l'Union européenne, qui, encore selon Dr Lukács, «propose que les critères permettant de déterminer qu'il y a refus d'embarquement soient simples et reposent sur les faits dont le passager a connaissance, sauf s'il existe des motifs raisonnables liés à la santé et à la sécurité ou si les documents de voyage sont inadéquats.»

On déplore aussi que le terme «annulation de vol» ne soit pas défini ni dans le RPPA ni dans la Loi sur les transports au Canada. Nous proposons que, comme le mentionne le Dr Lukács, la définition des annulations de voyage ne doive pas «indui[re] en erreur» les passagers en les qualifiant de «changements d'horaire.»

Nous reconnaissons aussi que beaucoup de recommandations visent les transporteurs, mais qu'ils ne sont pas toujours les responsables des problèmes qui mènent aux retards ou aux annulations de vol. Ainsi, nous aimerions recommander au ministre d'ajouter un mécanisme permettant aux transporteurs de récupérer auprès d'un tiers les coûts d'indemnisation des passagers.

### **Conclusion**

Le ministre a reçu un mandat clair de la part du comité TRAN. Appliquer les recommandations pour effectuer une vaste réforme du RPPA qui évitera que le comité ait à se pencher une troisième fois sur la question. Nous veillerons au grain pour assurer aux voyageurs que les bottines du gouvernement suivent leurs babines.



## **RAPPORT COMPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA**

### *Règlement sur la protection des passagers aériens*

Les néo-démocrates du Canada soutiennent un grand nombre des recommandations du rapport du Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, qui détaille les lacunes du Règlement sur la protection des passagers aériens (RPPA) du Canada, y compris :

- l'harmonisation des catégories d'éligibilité à l'indemnisation avec celles de l'Union européenne ;
- la création d'un système d'indemnisation automatique ;
- le regroupement des plaintes par vol ; et
- le transfert de la charge de la preuve des passagers aux compagnies aériennes.

Toutefois, le rapport ne répond pas à de nombreuses recommandations formulées par les témoins qui ont comparu devant le comité.

Ce rapport complémentaire met en lumière les témoignages demandant des changements plus forts et plus spécifiques au régime canadien de protection des passagers aériens que ceux reflétés dans le rapport du comité. Ces témoignages portent sur :

1. les avantages financiers dont bénéficient les compagnies aériennes qui choisissent de ne pas respecter les dispositions du règlement relatif à la protection des passagers aériens (RPPA) ;
2. l'indemnisation des bagages retardés ;
3. la nécessité de définir plus clairement et plus largement les notions de "refus d'embarquement" et "d'annulation de vol" ;
4. la nécessité d'envisager l'extension de la protection des passagers aux voyageurs ferroviaires ; et
5. quelle partie doit supporter le coût du traitement de la plainte.

### **Non-respect du RPPA**

Alors que le paragraphe 69 du rapport du comité mentionne les témoignages de MM. Lawford et Charbonneau concernant la nécessité d'augmenter les sanctions administratives pécuniaires maximales, le témoignage supplémentaire de M. Lukacs apporte d'importants détails illustratifs :

*« En l'absence d'amendes salées en cas de violations, aucune mesure incitative ne poussera les compagnies aériennes à se conformer au Règlement sur la protection des passagers aériens, ou à tout autre règlement, d'ailleurs. Par exemple, si la*

*probabilité qu'une compagnie aérienne se fasse pincer pour ne pas avoir versé une indemnisation de 400 \$ est d'une chance sur 100 — ce qui représente 1 % —, toute amende en deçà de 40 000 \$ par violation est inefficace. Il est ainsi moins coûteux pour la compagnie de payer l'amende que de se conformer systématiquement au règlement. »*

*- Gabor Lukacs, réunion TRAN 49, 26 janvier 2023*

Ce témoignage a fourni un exemple de l'incitation financière des compagnies aériennes à refuser l'indemnisation, ainsi qu'une solution au problème de savoir comment faire en sorte que les sanctions administratives pécuniaires aient un effet dissuasif significatif. Cette solution a été reprise dans le témoignage de M. Lawford :

*« je suis d'accord avec M. Lukács, sur la nécessité démontrée par son calcul d'imposer des amendes si le taux d'infractions des règlements est de 1 %. Autrement dit, si une indemnité n'est pas versée, l'Office des transports du Canada, qui en a le pouvoir. »*

*- John Lawford, réunion TRAN 49, 26 janvier 2023*

### **Protections en cas de perte temporaire de bagages**

Une recommandation du rapport du comité porte sur l'absence de protection pour les bagages retardés, depuis que la Cour d'appel fédérale a annulé la disposition du RPPA qui la réglementait. Le comité a recommandé pour que le gouvernement « s'assure que les protections accordées aux passagers par rapport à la perte temporaire de bagages par ce paragraphe soient maintenues à court et à long terme. » Le NPD soutient l'esprit de cette recommandation, mais souhaite souligner le témoignage de M. Lawford qui a fourni une solution pour la protection à long terme des bagages retardés.

*« c'est une recommandation en deux volets — d'inviter le Cabinet à adopter, en vertu de l'article 40 de la Loi sur les transports au Canada, un nouveau règlement s'inspirant des anciennes règles applicables aux bagages retardés, soit le paragraphe 23(2) du RPPA qui a été invalidé par la Cour d'appel fédérale, d'ici à ce que le Parlement adopte éventuellement des modifications à la Loi sur les transports au Canada afin d'intégrer la notion de retard à l'alinéa 86.11(1)(c). »*

*- John Lawford, réunion TRAN 49, 26 janvier 2023*

Tout au long de l'étude, de nombreux témoins ont fait remarquer qu'il ne suffirait pas de modifier le RPPA pour régler le problème des bagages retardés et qu'une modification de la *Loi sur les transports au Canada* offrirait une solution plus claire et à plus long terme. La recommandation de M. Lawford de modifier plutôt le paragraphe 86.11(1)(c) de la *Loi sur les transports au Canada* fournit un changement clair et réalisable que le gouvernement peut, et doit, mettre en œuvre.

## Définition des termes "refus d'embarquement" et "annulation de vol".

Le comité a entendu les préoccupations de plusieurs témoins concernant des définitions peu claires ou insuffisantes dans la *Loi sur les transports au Canada* qui ont permis aux compagnies aériennes d'éviter d'indemniser les passagers. Les définitions "d'annulation de vol" et de "refus d'embarquement" ont été particulièrement mentionnées.

Selon l'Office des transports du Canada, la définition actuelle du "refus d'embarquement" ne s'applique qu'aux cas où une compagnie aérienne surréserve des vols :

*« Il y a refus d'embarquement lorsqu'un passager a un billet valide pour un vol, mais qu'il n'est pas autorisé à occuper un siège à bord de l'aéronef parce que le nombre de passagers qui se sont enregistrés et se sont présentés à la porte d'embarquement à temps est supérieur au nombre de sièges disponibles. »*  
- Refus d'embarquement : Un guide, Office des transports du Canada, 2021,  
<https://otc-cta.gc.ca/fra/publication/guide-sur-refus-dembarquement>

Les témoins ont indiqué que cette définition ne s'appliquait pas aux voyageurs qui se voyaient refuser l'embarquement pour toute autre raison. M. Lukacs a donné l'exemple d'un couple qui s'est vu refuser l'embarquement - et une indemnisation - parce qu'un agent de la compagnie aérienne a cru à tort qu'ils ne remplissaient pas les conditions de voyage.

Le terme "annulation de vol" n'est défini ni dans la *Loi sur les transports au Canada* ni dans le RPPA. Le témoignage de M. Lukacs, repris par M. Charbonneau et M. Lawford, indique que cette absence de définition permet aux compagnies aériennes de refuser l'indemnisation pour les vols qui sont reprogrammés, même si la reprogrammation rend le voyage du passager inutile.

Les témoins ont recommandé de définir les termes "retard de vol" et "annulation de vol" de la même manière que l'Union européenne, ce qui comblerait les lacunes des définitions canadiennes. Bien que le rapport du Comité recommande d'adopter les catégories de l'Union européenne pour les retards et les annulations de vol, cette recommandation ne couvre pas les autres changements recommandés par les témoins pour aligner le RPPA du Canada sur celui de l'Union européenne, tels que la définition des termes "annulation de vol" et "refus d'embarquement".

*« Le premier changement consiste à intégrer à la Loi sur les transports au Canada des définitions claires de « refus d'embarquement » et d'« annulation » similaires aux définitions de l'Union européenne. On entend souvent, par exemple, qu'un vol n'a pas été annulé, qu'il n'y a eu qu'un changement d'horaire. La compagnie aérienne refuse ensuite de verser une indemnité pour cette*

*raison. »*

*- Gabor Lukacs, réunion TRAN 40, 21 novembre 2022*

## **Protections pour les passagers ferroviaires**

Bien qu'il n'y soit que très peu fait référence dans son rapport, le comité a entendu des témoins concernant les perturbations du service de VIA Rail pendant la période des fêtes de fin d'année 2022. Ce témoignage comprenait une discussion sur le besoin potentiel de protection des passagers ferroviaires. Les perturbations des services ferroviaires pendant la période des fêtes ont montré que les passagers ferroviaires peuvent être tout aussi incommodés par les perturbations de voyage que les passagers aériens. Dans son témoignage, le président-directeur général de VIA Rail a indiqué qu'il était ouvert à l'idée d'une protection des passagers pour les services ferroviaires, mais que les réglementations devraient être substantiellement différentes du RPPA. Ceci, a-t-il déclaré, parce que la relation entre VIA Rail et les chemins de fer hôtes crée un écosystème opérationnel très différent de celui du transport aérien :

*« Nous serions heureux d'avoir une discussion sur la façon de mieux protéger les passagers de train. Cela dit, pour qu'elle soit pertinente, je crois qu'il serait important que les chemins de fer hôtes y participent. Nous dépendons grandement d'eux pour la prestation de nos services »*

*- Martin R. Landry, réunion TRAN 48, 26 janvier 2023*

M. Hayman a indiqué que, de la même manière que les témoins ont recommandé d'aligner les protections des passagers aériens du Canada sur celles de l'Union européenne, une approche similaire pourrait être adoptée pour les protections des passagers ferroviaires, et que les protections de l'Union européenne pourraient servir de point de départ pour déterminer une approche canadienne :

*« Sur ce plan, j'ajouterais que nous avons discuté de la possibilité de nous inspirer de l'Union européenne pour les normes de protection des passagers aériens. Il existe aussi, en Europe, de bonnes normes pour les passagers des trains. Ça nous éviterait de réinventer la roue. Bien sûr, les contextes, entre le Canada et l'Europe, diffèrent, mais il existe certainement de bonnes valeurs de référence. »*

*- Tim Hayman, réunion TRAN 49, 26 janvier 2023*

## **Coût du traitement des plaintes des passagers aériens**

Le rapport du comité recommande que lorsque l'Office des transports du Canada revient sur la décision d'une compagnie aérienne de refuser une indemnisation, le coût de l'enquête et de la résolution de la plainte relative au RPPA soit supporté par la compagnie aérienne. Cette mesure vise à encourager un meilleur service à la clientèle

et à réduire le nombre de plaintes. Bien que le NPD reconnaisse qu'il est important d'inciter les compagnies aériennes à verser des indemnités, nous estimons que l'approche recommandée par le comité présente plusieurs lacunes. C'est pourquoi le NPD ne la soutient pas.

Le comité n'a entendu aucun témoignage en faveur d'une telle approche. M. Lawford a recommandé la création d'un organisme de réglementation, financé par l'industrie plutôt que par les contribuables, et basé sur des modèles canadiens existants tels que la Commission des plaintes relatives aux services de télécommunication et de télévision (CPRST) ou l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI). Son intention déclarée était de simplifier le processus de résolution des plaintes. Cependant, aucun témoin n'a suggéré que les compagnies aériennes supportent les coûts de traitement des plaintes des passagers aériens de la manière décrite dans la recommandation du comité.

Le NPD craint que le fait de rendre les compagnies aériennes financièrement responsables du traitement des plaintes des passagers aériens dans certaines circonstances ne nuise à l'indépendance et à la responsabilité publique de la procédure de plainte de l'OTC. Le NPD préfère l'utilisation de sanctions administratives pécuniaires comme moyen de dissuasion plus simple, plutôt que d'exiger des compagnies aériennes qu'elles paient les coûts de traitement.

Si, comme le recommande le Comité, la catégorisation des perturbations de vol est simplifiée et que les compagnies aériennes sont tenues d'indemniser automatiquement les passagers, le coût de résolution des plaintes devrait diminuer de façon spectaculaire.

## **Recommandations**

Suite aux recommandations contenues dans le rapport du comité, le NPD recommande ce qui suit :

### **Recommandation 1- Protections à long terme pour les bagages retardés**

**Que le gouvernement du Canada modifie l'article 86.11(1)(c) de la Loi sur les transports au Canada pour qu'il se lise comme suit : " prescrivant l'indemnité minimale que le transporteur est tenu de verser en cas de perte, de retard ou d'endommagement des bagages. "**

### **Recommandation 2- Définition du "refus d'embarquement"**

**Que le gouvernement du Canada modifie la loi sur les transports au Canada pour définir le "refus d'embarquement" afin d'inclure les raisons du refus de**

**transporter un passager de manière unilatérale et sans consentement, au-delà de la seule surréservation du vol.**

**Recommandation 3- Définition "d'annulation de vol"**

**Que le gouvernement du Canada modifie la Loi sur les transports au Canada afin de définir l'expression "annulation de vol" comme incluant tout manquement à l'obligation d'effectuer un vol régulier.**

**Recommandation 5 - Protection des passagers dans les transports ferroviaires**

**Que le gouvernement du Canada étudie la viabilité de l'élaboration d'une réglementation sur la protection des passagers pour d'autres formes de transport en commun, comme les services ferroviaires, tout en respectant les compétences provinciales.**