

Règlement sur la protection des passagers aériens

Lacunes et bonifications

**Mémoire présenté au Comité permanent des transports,
de l'infrastructure et des collectivités**

Table des matières

Présentation de l'intervenante	2
Introduction.....	2
Les retards et annulations de vols.....	3
Les délais de réacheminement peuvent être trop longs.....	4
La surréservation est une pratique qui devrait être reconsidérée	5
Certains pouvoirs de l'OTC devraient être élargis.....	6
Les retards de bagages	6
Conclusion	7

Présentation de l'intervenante

Créée en 1983, Option consommateurs est une association à but non lucratif qui a pour mission d'aider les consommateurs et de défendre leurs droits. Elle s'intéresse de près aux questions liées aux finances personnelles, aux pratiques commerciales, aux services financiers, à la protection de la vie privée, à l'énergie, à l'endettement et à l'accès à la justice.

Chaque année, Option consommateurs offre des services d'aide directe à la population des quartiers centraux de Montréal ou encore à l'ensemble des consommateurs québécois. Que ce soit par l'entremise de consultations budgétaires, d'activités d'information et de sensibilisation ou par le programme de microcrédit Prêt du quartier, elle offre un soutien tangible aux consommateurs les plus vulnérables. Option consommateurs offre également un service d'information juridique afin de répondre aux questions des consommateurs québécois sur leurs droits et leurs recours.

Option consommateurs accorde également de nombreuses entrevues dans les médias, siège à plusieurs comités de travail et conseils d'administration, réalise des projets d'intervention d'envergure avec d'importants partenaires et produit notamment des rapports de recherche, des mémoires et des guides pratiques.

Une représentante d'Option consommateurs a présenté une allocution devant le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités lors de la réunion du 21 novembre 2022. Option consommateurs souhaite, dans le présent mémoire, présenter ses observations et recommandations de façon plus détaillée.

Introduction

Durant la pandémie, Option consommateurs a reçu un nombre record d'appels et de courriels de consommateurs venant non seulement du Québec, mais d'ailleurs au Canada, concernant des problèmes reliés au domaine du voyage. Plus précisément, ces consommateurs demandaient de l'information afin d'obtenir le remboursement du prix des billets qu'ils ont dû déboursier pour des vols qui ont été annulés. Or, malgré la mise en place de programmes de remboursement des transporteurs aériens, certains consommateurs n'ont toujours pas réussi à être remboursés.

Pour éviter qu'une situation semblable se reproduise, des modifications ont été apportées au *Règlement sur la protection des passagers aériens* pour clarifier le droit des passagers à être remboursés, même si l'annulation ou la perturbation de vol ne relève pas du contrôle du transporteur aérien. Bien qu'elles soient les bienvenues, ces modifications ne sont malheureusement pas suffisantes. En effet, le chaos qui a régné dans les aéroports canadiens cet été et qui a fait du Canada une risée sur le plan international nous a prouvé deux choses :

1. La satisfaction de la clientèle n'est pas une priorité pour les transporteurs aériens;
2. La réglementation actuelle n'accorde pas une protection adéquate aux passagers.

De même, le nombre élevé de plaintes reçues par l'Office des transports, et qui selon nous, n'est que la pointe de l'iceberg démontre que le règlement actuel présente des difficultés d'application.

Les retards et annulations de vols

Dans les cas de retard ou d'annulation de vol, le niveau de responsabilité du transporteur aérien varie selon le degré de contrôle dont ce dernier dispose sur la situation. Ainsi, dans le cas d'une situation attribuable au transporteur, les passagers peuvent avoir droit à une indemnité, ce qui n'est pas le cas lorsqu'une situation est hors du contrôle du transporteur. De même, les passagers ne bénéficient pas des mêmes droits lorsque la perturbation est attribuable au transporteur aérien, mais nécessaire pour une question de sécurité. Le transporteur se trouve ainsi dans une situation où il possède un intérêt à ce que le retard ou l'annulation ne lui soit pas attribuable ou soit relié à un enjeu de sécurité.

Or, pour savoir à quel traitement il a droit, le passager dépend entièrement des renseignements qui lui sont fournis par le transporteur. Option consommateurs a d'ailleurs reçu plusieurs demandes d'information à ce sujet. Certains consommateurs ont rapporté avoir reçu des informations divergentes au fil de leurs communications avec leur transporteur pour expliquer le retard du même vol. D'autres ont indiqué avoir obtenu des explications très succinctes leur indiquant uniquement qu'un retard était hors du contrôle du transporteur.

Rappelons que « le transporteur est responsable de fournir les éléments de preuve pour justifier de quelle façon il catégorise une perturbation¹ ». En 2020, un rapport de l'enquêteur sur les plaintes de l'Office des transports dénotait d'ailleurs que « des lacunes ont été constatées en ce qui a trait à la communication des renseignements aux passagers, que ce soit pendant ou après la perturbation de vol, pour bon nombre des vols faisant l'objet des plaintes [faisant] parties de l'enquête² ». Il pourrait être pertinent de faire une mise à jour de la situation, 2 ans plus tard.

Enfin, d'autres consommateurs ont expliqué ne pas avoir été indemnisés puisque le transporteur aérien considérait que le retard était attribuable à une pénurie de main-d'œuvre hors de son contrôle. À cet effet, l'Office des transports a indiqué que « le seuil pour établir qu'une pénurie de membres d'équipage n'est pas attribuable au transporteur est élevé, étant donné qu'en général, les transporteurs ont le contrôle sur les problèmes d'effectifs, tels que l'embauche, les affectations et la formation³ ».

Nous tenons également à ce que le Comité permanent des transports se penche sur la notion de « nécessité par souci de sécurité ». Bien que le *Règlement sur la protection des passagers aériens* (RPPA) prévoit une brève définition de cette notion, soit « [...] toute exigence légale à respecter afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers, y compris les décisions en matière de sécurité qui relèvent du pilote de l'aéronef ou qui sont prises conformément au *système de gestion de la sécurité*⁴ [...] », elle n'en demeure pas moins ambiguë au niveau pratique.

¹ Décision n° 107-C-A-2022, Office des transports, 25 août 2022, <https://otc-cta.gc.ca/fra/decision/107-c-a-2022>, para. 8.

² Tom OOMMEN, enquêteur, Rapport de l'enquêteur sur les plaintes selon lesquelles les compagnies aériennes n'ont pas respecté leurs obligations en matière de communication prévues dans le Règlement sur la protection des passagers aériens, Office de transports, 30 septembre 2020, cas no 20-01590, <https://otc-cta.gc.ca/fra/rapport-lenqueteur-sur-plaintes-selon-lesquelles-compagnies-aeriennes-nont-pas-respecte-leurs>, consulté le 7 décembre 2022.

³ Décision n° 107-C-A-2022, Office des transports, 25 août 2022, <https://otc-cta.gc.ca/fra/decision/107-c-a-2022>, para. 14.

⁴ *Règlement sur la protection des passagers aériens*, DORS/2019-150, art. 1(1).

S'il nous apparaît, à sa face même, que l'intention de l'Office des transports du Canada par l'article 11 du RPPA était de faire primer la sécurité des passagers avant toute chose, et, par le même fait, supprimer la crainte chez le transporteur de se voir infliger un fardeau économique supplémentaire par une prise de décision essentielle à la sécurité des usagers, il n'en demeure pas moins qu'en pratique, cet article pose un problème.

Dans bien des cas, le consommateur se retrouve dans l'impossibilité de connaître la source réelle de la perturbation puisque le transporteur ne mentionne que la nécessité de sécurité, sans pour autant décrire le problème. En effet, l'article 13 du RPPA mentionne que le transporteur est dans l'obligation de mentionner la raison du retard, raison qui est limitée à la « nécessité par souci de sécurité ». Il nous apparaît évident qu'une problématique survient lorsque l'on combine l'absence de détails et d'explications au passager pour des motifs de sécurité et l'absence d'indemnisation additionnelle dans ces circonstances.

Même lorsque plus de détails sont donnés sur la cause de la perturbation, il demeure très difficile pour les passagers de pouvoir juger si cette cause soulève ou non des enjeux de sécurité. À la limite, presque n'importe quel enjeu peut, aux yeux d'une personne qui ne s'y connaît pas en la matière, avoir un effet sur la sécurité.

La définition de « nécessaire par souci de sécurité » inclut les décisions jugées comme telles par le pilote de l'avion⁵. Nous croyons que cette discrétion laissée au pilote est également très large. Ici aussi, il peut être très difficile pour le passager d'avoir l'heure juste sur le motif de la perturbation.

En somme, il peut être difficile pour le passager de vérifier l'information reçue alors que c'est à lui de démontrer que le RPPA n'a pas été adéquatement appliqué lorsqu'il présente une plainte à l'Office des transports.

Notons par ailleurs que les règles européennes ne prévoient pas de distinction selon que la perturbation relève ou non d'une question de sécurité. En effet, en cas d'annulation de vol, les transporteurs aériens doivent indemniser les passagers sauf s'ils peuvent démontrer qu'elle est « due à des circonstances extraordinaires qui n'auraient pas pu être évitées même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises.⁶ » Une règle semblable, si elle était adoptée au Canada, pourrait alléger le fardeau actuellement imposé aux passagers.

Les délais de réacheminement peuvent être trop longs

Dans les cas où un vol est retardé ou annulé pour un motif qui ne relève pas du contrôle du transporteur, son obligation principale est d'offrir un vol ou un acheminement alternatif. Ce n'est que lorsqu'il n'est pas possible de réacheminer le passager dans un délai de 48 heures que le passager peut demander un remboursement.

Dans certains cas, Option consommateurs considère que ce délai est trop long. En effet, il est possible que le voyage ait perdu sa raison d'être au cours de ce délai. Par exemple, un passager pourrait avoir réservé un vol afin de se rendre au point d'embarquement d'une croisière. Le délai de 48 heures pourrait faire en

⁵ *Règlement sur la protection des passagers aériens*, DORS/2019-150, art. 1(1).

⁶ Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91, article 5, par 3.

sorte que le passager rate cet embarquement. Le règlement devrait permettre donc aux passagers de choisir d'obtenir un remboursement si le retard a pour effet de compromettre la raison de leur voyage.

À titre d'exemple, le règlement européen établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol prévoit, selon certaines conditions, la possibilité pour un passager d'obtenir le remboursement de son billet « pour la ou les parties du voyage non effectuées et pour la ou les parties du voyage déjà effectuées et devenues inutiles par rapport à leur plan de voyage initial⁷ ».

Ce règlement prévoit également la possibilité d'obtenir un remboursement après un retard de 5 heures⁸. Il serait possible d'envisager une situation où un passager doit se déplacer rapidement, pour se rendre au chevet d'un proche malade par exemple, et veuille bénéficier de la possibilité de se trouver un itinéraire alternatif avant les 48 heures prévues actuellement au RPPA. Un passager à l'étranger pourrait également vouloir trouver un arrangement de retour à son point d'origine plus rapidement en raison des désagréments entraînés par un retard de 48 heures (ex. : les dépenses liées à l'hébergement alternatif et à l'alimentation, les journées de travail manquées, etc.).

La surréservation est une pratique qui devrait être reconsidérée

Dans un autre ordre d'idées, la surréservation est une pratique fort douteuse qui, à notre avis, va à l'encontre des principes de base en droit des contrats. En effet, la réservation d'un billet d'avion est un contrat par lequel le transporteur aérien s'engage à transporter le passager selon des conditions convenues. Le passager est en droit de s'attendre à ce que le transporteur aérien respecte cet engagement; il ne devrait pas avoir à craindre de perdre à la loterie de la surréservation.

Comme les transporteurs connaissent avec précision le nombre de places disponibles dans un appareil, la surréservation n'est qu'une pratique qui permet aux transporteurs d'offrir des conditions plus avantageuses aux passagers les plus fortunés en plus de s'assurer de faire des profits supplémentaires. Il en résulte que des passagers se voient refuser un service pour lequel ils ont pourtant déjà payé. Le transporteur leur a vendu un service tout en sachant qu'il pourrait ne pas leur être offert, et ce, uniquement en raison de sa volonté de maximiser ses profits. Or, l'optimisation des revenus ne devrait pas avoir pour effet de placer les droits des passagers au second rang. Une telle pratique devrait tout simplement être interdite.

À défaut, les passagers qui se voient refuser l'embarquement en raison d'une surréservation devraient obtenir une compensation plus élevée que celle actuellement prévue, de manière à dissuader les transporteurs à recourir à cette pratique.

Actuellement, les indemnités prévues dans les cas de refus d'embarquement attribuables au transporteur varient entre 900 \$ et 2400 \$, selon la durée du retard⁹. Le refus d'embarquement est défini au RPPA

⁷ Règlement (CE) No 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) no 295/91, article 8, paragraphe 1) a).

⁸ Règlement (CE) No 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) no 295/91, article 6, paragraphe 1), deuxième alinéa, iii) et 8, paragraphe 1) a).

⁹ *Règlement sur la protection des passagers aériens*, DORS/2019-150, art. 20(1).

comme « lorsqu'un passager ne peut pas occuper un siège sur un vol parce que le nombre de sièges pouvant être occupés est inférieur au nombre de passagers qui se sont enregistrés à l'heure requise, qui possèdent une réservation confirmée et des documents de voyage valides et qui sont présents à la porte d'embarquement à l'heure prévue pour leur embarquement¹⁰ ». Option consommateurs estime que ces indemnités devraient également explicitement s'appliquer aux passagers qui ont accepté de retarder leur départ lorsque la surréservation a été constatée et que le transporteur a cherché des volontaires.

Certains pouvoirs de l'OTC devraient être élargis

Dans son rapport annuel de 2021-2022, l'Office des transports propose notamment que le RPPA soit modifié afin de lui octroyer le pouvoir d'intervenir de son propre chef sur le caractère raisonnable des tarifs intérieurs – actuellement, il n'a ce pouvoir que sur les tarifs internationaux – ainsi que celui d'agir de façon proactive pour enquêter sur les perturbations de vol à grande échelle¹¹. Nous supportons ces propositions.

Les retards de bagages

Une décision récente de la Cour d'appel fédérale a conclu que le paragraphe 23(2) du RPPA sur la « perte temporaire » de bagages outrepassait les pouvoirs conférés à l'Office des transports par l'article 86.11 de la *Loi sur les transports au Canada*¹². Cet article prévoit la possibilité de prendre des règlements relatifs à la perte ou à l'endommagement de bagages, mais non à leur retard¹³. Le paragraphe 23(2) du RPPA devra ainsi être revu prochainement.

Rappelons néanmoins que la *Convention de Montréal*, intégrée à la *Loi sur le transport aérien*, édicte que « le transporteur est responsable du dommage résultant d'un retard dans le transport aérien de voyageurs, bagages ou marchandises¹⁴ ». À ce titre, il serait possible d'élargir les pouvoirs prévus à l'article 86.11 de la *Loi sur les transports au Canada* afin de permettre à l'Office des transports d'adopter des dispositions réglementaires en ce qui a trait au retard de bagages et ainsi refléter les obligations prévues à la *Convention de Montréal* à cet effet.

Des passagers ont contacté Option consommateurs au sujet de bagages retardés. Dans certains cas où des bagages n'ont pu être retracés pendant plusieurs semaines, ces passagers affirment avoir eu de la difficulté à obtenir une indemnisation.

À ce sujet, la *Convention de Montréal* prévoit les délais pour la présentation d'une protestation. Selon cette dernière, la demande du passager « devra être faite au plus tard dans les vingt et un jours à dater du jour où le bagage ou la marchandise auront été mis à sa disposition¹⁵ ». Selon nous, ce délai devrait

¹⁰ *Règlement sur la protection des passagers aériens*, DORS/2019-150, art. 1(3).

¹¹ Office des transports, *Rapport annuel 2021-2022*, https://otc-cta.gc.ca/sites/default/files/documents/office_des_transports_du_canada_-_rapport_annuel_2021-2022.pdf consulté le 15 décembre 2022, p. 41.

¹² *International Air Transport Association et al. c. l'Office des transports du Canada et le Procureur général du Canada*, 2022 CAF 211, para. 155.

¹³ *Loi sur les transports au Canada*, LC 1996, c 10, art. 86.11(1)c).

¹⁴ *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international*, 2242 RTNU 309, art. 19.

¹⁵ *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international*, 2242 RTNU 309, art. 31(2).

donc commencer à courir au moment de la réception du bagage, même si celui-ci a été en transit pendant plus de 21 jours.

À tout le moins, le délai de 21 jours pour présenter une réclamation devrait débiter suivant les 21 jours après lesquels le bagage est considéré comme perdu au paragraphe 23(1) du RPPA. Autrement, les passagers se retrouvent dans une situation où ils doivent présenter une réclamation dès qu'un retard est constaté, sans savoir si le bagage sera ultimement perdu ou retrouvé – ce qui pourra influencer la teneur de la réclamation – afin de protéger leurs droits.

Ainsi, nous proposons de modifier le RPPA afin d'indiquer clairement les délais de réclamation applicables en cas de perte et de retard de bagages.

Conclusion

Malgré l'entrée en vigueur du Règlement sur la protection des passagers aériens, il demeure difficile pour les passagers d'obtenir les indemnités auxquels ils ont droit, notamment en cas de perturbation de vol ou lorsque leurs bagages n'arrivent pas à temps à destination. Le fardeau pour leur permettre d'obtenir justice est trop lourd dans un contexte où ce sont les transporteurs aériens qui contrôlent l'information qui leur est transmise. Aussi, des modifications au Règlement devraient être apportées afin de rétablir une forme d'équilibre entre les intérêts des passagers et des compagnies aériennes.