

Mémoire présenté à l'Office des transports du
Canada



Commentaires au *Règlement modifiant
le Règlement sur la protection des
passagers aériens* (La Gazette du
Canada, Partie I, volume 158, numéro
51, 21 décembre 2024)

6 mars 2025

Option consommateurs est une association à but non lucratif indépendante, qui a pour mission d'aider les consommateurs et de défendre leurs droits.

Aussi enregistrée comme organisme de bienfaisance, elle offre plusieurs services (information juridique, consultations budgétaires, séances d'information), fait des représentations auprès des décideurs et mène des actions collectives. 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.

Table des matières

Introduction	4
Interdire la surréservation	4
Remplacer l'expression « normes de traitement » par des termes simples et clairs ...	5
Mieux encadrer la renonciation au remboursement selon le mode de paiement initial et au paiement de l'indemnité en argent	6
Prévoir les délais dans lesquels un transporteur doit justifier son refus d'indemniser	7
Conserver le délai de 21 jours après lequel un bagage est considéré comme perdu.	8
Retirer le conflit de travail chez le transporteur des circonstances exceptionnelles ...	9
Difficulté d'application pour certains refus d'embarquement.....	10
Une façon de communiquer des renseignements qui sera plus accessible	10
Un élargissement de l'obligation d'assistance	10
Prévoir des recours lorsque le vol est devancé	11
Conclusion.....	11

Introduction

Dans le cadre des consultations sur le *Règlement modifiant le Règlement sur la protection des passagers aériens* (La Gazette du Canada, Partie I, volume 158, numéro 51, 21 décembre 2024), Option consommateurs présente ses observations. Depuis plusieurs années Option consommateurs reçoit un nombre important 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. Notamment, ces consommateurs demandent de l'information afin d'obtenir le remboursement du prix des billets qu'ils ont dû déboursier ou pour obtenir une indemnité lorsque leur vol a été retardé ou annulé. Dans cette optique, il est pertinent qu'elle puisse donner son avis dans le cadre de la présente consultation.

Globalement, Option consommateurs appuie les modifications proposées au *Règlement sur la protection des passagers aériens*. Notamment, nous saluons le changement de paradigme en cas de retard ou d'annulation de vol. Dorénavant, les transporteurs seraient présumés responsables de la perturbation, sauf en cas de circonstances exceptionnelles dont la preuve leur incombe. Aussi, nous appuyons l'élargissement de l'obligation de fournir des mesures d'assistance (ou normes de traitement) à tous les passagers, quel que soit le motif de la perturbation de vol.

Nous proposons cependant d'interdire la surréservation, qui est une pratique qui va à l'encontre des principes mêmes du droit contractuel. De plus, afin de mieux protéger les droits des passagers, nous proposons quelques modifications au projet de règlement, notamment de remplacer l'expression « normes de traitement » par des termes simples et clairs pour les voyageurs, de mieux encadrer la renonciation au remboursement selon le mode de paiement initial et de maintenir un délai de 21 jours après lequel un bagage est considéré perdu.

Interdire la surréservation

La définition modifiée du « refus d'embarquement » par la *Règlement modifiant le Règlement sur la protection des passagers aériens* (RPPA) en élargit la portée¹. Un plus grand nombre de passagers seraient ainsi protégés.

Cependant, de manière plus large, Option consommateurs est d'avis que la surréservation est une pratique qui devrait être interdite. Cette pratique visant essentiellement à optimiser les revenus des transporteurs va à l'encontre des

¹ *Règlement modifiant le Règlement sur la protection des passagers aériens* (La Gazette du Canada, Partie I, volume 158, numéro 51, du 21 décembre 2024), art. 1 (2) (ci-après *Règlement modifiant le RPPA*), modifiant l'article 1 (3) du RPPA.

principes de base en matière contractuelle. En effet, la réservation d'un billet d'avion est considérée comme un contrat par lequel le transporteur aérien s'engage à transporter le passager selon les conditions qui ont été convenues. Le passager est en droit de s'attendre à ce que le transporteur aérien respecte cet engagement. En refusant l'embarquement d'un passager, un transporteur aérien commet une faute contractuelle susceptible de causer des dommages qui vont au-delà de la valeur du billet d'avion et de l'indemnité prévue au RPPA.

Le transporteur connaît précisément le nombre de sièges que contient chacun de ses appareils. Avec les technologies actuelles, l'on peut aussi s'attendre à ce qu'il connaisse, en temps réel, le nombre de sièges vendus et le nombre de sièges disponibles pour chacun de ses vols. Lorsqu'un passager réserve une place à bord d'un avion, il doit pouvoir s'attendre à ce que cette place soit disponible pour lui. Le fait qu'un passager puisse ne pas se présenter au moment du départ n'occasionne pas de perte réelle au transporteur ; cette place a été payée, qu'elle soit utilisée ou non. La surréservation n'est qu'une occasion de faire un profit supplémentaire.

Le nombre de places pouvant faire l'objet de surréservation sur un vol se calcule par des programmes d'optimisation des revenus en fonction de diverses statistiques et probabilités. Il en résulte que des passagers se voient refuser un service qu'ils ont 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. Les passagers qui détiennent un billet d'avion ne devraient pas craindre de perdre à la loterie de la surréservation.

Remplacer l'expression « normes de traitement » par des termes simples et clairs

De façon générale, l'option consommateurs appuie l'ajout de l'article 4.1 et la modification de l'article 5. Les dispositions proposées visent à communiquer aux passagers des renseignements qui leur sont essentiels et ce, dans un langage simple, clair et concis. Nous croyons cependant que certaines améliorations pourraient être apportées au texte de l'avis prévu au paragraphe 5 (5). Le texte proposé, pour la version française, est le suivant :

« Si l'embarquement vous est refusé, si votre vol est annulé ou retardé d'au moins deux heures ou si vos bagages sont retardés, perdus ou endommagés, vous pourriez bénéficier de certaines normes de traitement et d'une indemnité au titre du Règlement sur la protection des passagers aériens. Pour de plus amples renseignements sur vos

droits, veuillez communiquer avec votre transporteur aérien ou visiter le site Web de l'Office des transports du Canada » [nous soulignons].

Nous constatons que l'expression « normes de traitement » utilisée dans le texte proposé est le reflet du texte utilisé dans le RPPA actuel. Cependant, il s'agit d'une expression qui nous apparaît technique. Bien des passagers pourraient ne pas la comprendre. Nous proposons donc de modifier le texte de l'avis comme suit :

« Si l'embarquement vous est refusé, si votre vol est annulé ou retardé d'au moins deux heures ou si vos bagages sont retardés, perdus ou endommagés, vous pourriez bénéficier de certaines mesures d'assistance (telles que de la nourriture, des boissons, un hébergement et l'accès à un moyen de communication) et d'une indemnité au titre du Règlement sur la protection des passagers aériens. Pour de plus amples renseignements sur vos droits, veuillez communiquer avec votre transporteur aérien ou visiter le site Web de l'Office des transports du Canada » [nous soulignons].

Une modification équivalente pourrait aussi être apportée à la version anglaise du RPPA.

Mieux encadrer la renonciation au remboursement selon le mode de paiement initial et au paiement de l'indemnité en argent

Le nouvel article 2.2 du RPPA prévoit que les remboursements prévus au règlement doivent être versés selon le mode de paiement initial. Le nouvel article 17 indique également que les indemnités doivent être versées en argent. Dans la foulée des annulations de vols résultant de la pandémie de COVID-19, de nombreux consommateurs nous avaient contactés suivant l'offre des compagnies aériennes de leur donner un crédit-voyage plutôt qu'un remboursement en argent des billets qu'ils avaient achetés. De nombreux voyageurs, ne sachant pas quand il serait possible de voyager de nouveau, craignaient de ne jamais être en mesure d'utiliser ces crédits-voyage en raison de changement dans leur situation personnelle qui pourrait les empêcher de voyager dans le futur. Option consommateurs approuve donc ces modifications au RPPA.

Toutefois, les nouveaux articles 2.2 et 17 prévoient que, si certaines conditions cumulatives sont remplies, le remboursement ou le paiement de l'indemnité puissent s'effectuer selon un autre mode de paiement alternatif. Notamment, la personne pourra confirmer par écrit qu'elle a été informée de son droit de recevoir

le remboursement selon le mode de paiement initial ou l'indemnité en argent, mais qu'elle préfère le recevoir selon le mode différent².

Afin que les voyageurs renoncent à ces droits de façon libre et éclairée, nous croyons que ces articles devraient prévoir que la renonciation par écrit du voyageur requiert une action positive de sa part, afin d'éviter que cette option puisse être présélectionnée dans un formulaire en ligne, par exemple.

En outre, si des options alternatives sont présentées aux voyageurs quant au mode de paiement du remboursement ou de l'indemnité, celles-ci devraient être exemptes d'interfaces truquées qui mettraient davantage en évidence les options favorisant un autre mode de paiement, par exemple en présentant l'option du crédit-voyage en surbrillance.

Prévoir les délais dans lesquels un transporteur doit justifier son refus d'indemniser

Selon les nouveaux art. 2.1 et 15 (4), le transporteur doit, dans les cas où il refuse une réclamation d'un voyageur, lui fournir une explication claire et détaillée des raisons de son refus, ainsi que la documentation pertinente.

Nous soutenons cette modification. Les transporteurs doivent avoir l'obligation de justifier les raisons de leur refus d'indemniser aux passagers. Les consommateurs qui communiquent avec nous ont souvent déploré que les transporteurs aériens leur fournissent plusieurs raisons différentes pour justifier l'annulation ou le retard de leur vol. Cette mesure aidera donc les passagers à avoir l'heure juste concernant les raisons pour lesquelles le transporteur estime ne pas devoir leur verser une indemnité.

Toutefois, ces articles ne prévoient pas dans quel délai ces explications doivent être communiquées aux passagers. Nous estimons que le Règlement devrait prévoir le délai à l'intérieur duquel le transporteur devrait fournir les raisons de son refus aux passagers, comme c'est le cas à l'article 19(4) du RPPA actuellement en vigueur³. Nous prenons note que des représentants de l'industrie aient indiqué qu'un délai de 30 jours puisse être trop court afin de fournir de la documentation provenant de tiers pour justifier l'existence de circonstances exceptionnelles. Cependant, nous craignons qu'une absence de délai engendre des situations d'incertitude pour les

² Règlement modifiant le RPPA, art. 2 et 6, nouveau articles 2.2 (1) d) et 17 e).

³ *Règlement sur la protection des passagers aériens*, DORS/2019-150, art. 19 (4).

passagers, qui ne seront pas en mesure d'exercer leurs recours pour une durée indéterminée en attente de réponse du transporteur aérien. Rappelons qu'en cas de retard ou d'annulation de vol, le nouvel article 11 (1) a) prévoit aussi que les transporteurs doivent informer les passagers des raisons du retard, de l'annulation ou du refus d'embarquement. Le délai pour refuser de verser une indemnité ne devrait pas servir d'occasion pour un transporteur de modifier ou justifier *a posteriori* une perturbation de vol. Le nouvel article 15 (3) prévoit que le versement de l'indemnité devra être effectué dans les 30 jours de la réception de la réclamation⁴ et, à tout le moins, le délai prévu pour justifier le refus d'indemniser devrait être le même.

Conserver le délai de 21 jours après lequel un bagage est considéré comme perdu

Le Règlement modifiant le RPPA modifie les articles 23 (1) et (2) du RPPA selon lesquels un bagage est considéré comme perdu après 21 jours.

Dans sa nouvelle version, le RPPA ne prévoirait plus de délai clair à partir duquel un bagage en retard serait considéré comme perdu. Des consommateurs nous ont rapporté des situations où les compagnies aériennes affirmaient que leurs bagages étaient en transit pour finalement apprendre qu'ils étaient perdus. L'absence de délai pourrait mener à des situations où des passagers devront attendre pendant une durée indéterminée avant de présenter une réclamation pour leurs bagages, ne sachant pas s'ils devront effectuer une réclamation pour le contenu total de leurs bagages perdus ou uniquement pour les achats essentiels effectués pendant son retard.

Nous proposons donc de conserver le délai actuel de 21 jours à partir duquel un bagage est considéré comme perdu.

En outre, le RPPA pourrait préciser que les frais d'acheminement des bagages en retard aux passagers sont à la charge du transporteur. Pensons au passager qui effectue des déplacements par voie terrestre une fois arrivé à destination. Dans les faits, si le bagage de ce passager arrive à destination avec plusieurs jours de retard, il est possible que celui-ci soit dans une ville et même un pays différent. Ce passager ne devrait pas avoir à assumer les frais de réacheminement du bagage à l'endroit où son itinéraire l'a mené ou encore devoir retourner à sa destination initiale pour récupérer son bagage.

⁴ Règlement modifiant le RPPA, art. 6, nouvel article 15 (3).

Retirer le conflit de travail chez le transporteur des circonstances exceptionnelles

Les modifications proposées au RPPA éliminent trois catégories de retard ou d'annulation de vol (attribuables au transporteur, attribuables au transporteur, mais nécessaires par souci de sécurité, ou indépendantes de la volonté du transporteur) pour ne prévoir qu'une exception qui déchargerait un transporteur de l'obligation de verser des indemnités, c'est-à-dire lorsque des circonstances exceptionnelles surviennent.

Dans le régime actuel, 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. 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 laconiques leur indiquant uniquement qu'un retard était hors du contrôle du transporteur. Les modifications proposées au RPPA sont donc positifs à notre avis.

Le RPPA modifié contiendrait une liste exhaustive de ces circonstances exceptionnelles à son article 18. Cependant, le nouvel article 18 (a) (i) L) inclut « un conflit de travail concernant le transporteur » dans les circonstances exceptionnelles qui déchargeraient le transporteur de son obligation de verser des indemnités. Cette exception soulève notre questionnement. En effet, cet élément ne renferme par le même caractère d'imprévisibilité pour le transporteur aérien que les autres circonstances de cette liste. Par exemple, un mandat de grève des employés du transporteur sera voté d'avance et une situation de lock-out demeure sous le contrôle du transporteur.

Nous proposons que le « conflit de travail concernant le transporteur » soit retiré de la liste de circonstances exceptionnelles prévues au futur article 18.

Difficulté d'application pour certains refus d'embarquement

Le projet de règlement prévoit la modification du paragraphe 1 (3) du RPPA, lequel définit le refus d'embarquement. Cette nouvelle définition inclurait aussi la situation où un transporteur annulerait la réservation confirmée d'un passager dans les 24h du départ prévu du vol. Par ailleurs, le nouvel art. 10 (1) prévoit :

« Le transporteur ne doit pas refuser l'embarquement à un passager avant d'avoir demandé aux autres passagers si l'un d'eux accepterait de céder son siège. »

Nous y voyons une difficulté d'application. De quelle façon un transporteur qui annulerait la réservation d'un passager dans les 24h, mais avant que des passagers ne se présentent à l'embarquement, pourrait se conformer à l'obligation de demander si un passager accepterait de céder sa place ? De plus, l'annulation tardive d'une réservation confirmée pourrait toucher des passagers qui autrement bénéficieraient de l'ordre de priorité d'embarquement du paragraphe 10 (5) puisque le transporteur pourrait ne pas disposer des renseignements nécessaires pour respecter cet ordre de priorité.

Une façon de communiquer des renseignements qui sera plus accessible

Le nouvel article 11 du RPPA modifie les obligations de renseignements qui étaient prévues à l'article 13 du RPPA. On y privilégie les communications électroniques selon le moyen de communication choisi par le passager. Les modifications proposées nous apparaissent clarifier les renseignements à fournir aux passagers, notamment en obligeant les transporteurs à les fournir de manière à permettre aux passagers de se prévaloir de leurs droits en temps utile (par exemple, en indiquant comment se procurer des bons pour de la nourriture).

Un élargissement de l'obligation d'assistance

Le nouvel article 12 élargit la portée de l'obligation des transporteurs de fournir une assistance à l'ensemble des passagers dont le vol a été retardé ou annulé sans avis préalable au moins 12 heures avant l'heure du départ, et ce, quel que soit le motif de l'annulation ou du retard. Il oblige également de fournir de l'assistance au passager

qui a raté sa correspondance en raison de la perturbation de vol. Option consommateurs appuie ces modifications.

Lorsque le retard ou l'annulation du vol découle d'une circonstance exceptionnelle, le projet de règlement prévoit que l'obligation d'assistance est limitée à une période de 72 heures. Cette limite nous apparaît raisonnable.

Prévoir des recours lorsque le vol est devancé

Enfin, des consommateurs nous ont partagé des situations où leur vol d'aller ou de retour avait été devancé par le transporteur aérien.

Dans certains cas, ces modifications avaient pour effet d'écourter leur voyage alors que des frais d'hébergement avaient déjà été défrayés ou encore de déplacer leur date de départ hors de la période de vacances qui avait été convenue avec leur employeur.

Or, la mouture actuelle de la *Loi sur les transports* ne prévoit pas un pouvoir de réglementation pour les cas de vols devancés par le transporteur⁵. Nous proposons de modifier la *Loi sur les transports* afin de paver la voie pour que les voyageurs puissent annuler leur vol et se faire rembourser ou encore puissent obtenir une indemnisation lorsqu'un vol devancé a pour effet d'écourter leur séjour ou que les nouvelles dates proposées ne leur conviennent plus.

Conclusion

En somme, Option consommateurs formule les recommandations suivantes :

- **Interdire la pratique de surréservation.**
- **Remplacer l'expression « normes de traitement » prévue au RPPA par des termes simples et clairs.**
- **Mieux encadrer la renonciation au remboursement selon le mode de paiement initial et au paiement de l'indemnité en argent, par exemple :**
 - **en prévoyant que la renonciation par écrit du voyageur requière une action positive de sa part, afin d'éviter que cette option puisse être présélectionnée dans un formulaire en ligne;**

⁵ *Loi sur les transports au Canada*, LC 1996, c 10, art. 86.11 (1) a).

- en s'assurant que, si des options alternatives sont présentées aux voyageurs quant au mode de paiement, celles-ci soient exemptes d'interfaces truquées qui mettraient davantage en évidence les options favorisant le remboursement ou le paiement de l'indemnité par un mode de paiement alternatif.
- Prévoir que les transporteurs aériens aient 30 jours après la date à laquelle ils ont reçu une réclamation pour transmettre aux passagers les raisons détaillées de leur refus d'indemniser.
- Conserver le délai de 21 jours à partir duquel un bagage est considéré comme perdu.
- Prévoir que les frais d'acheminement des bagages en retard au lieu où se trouve le passager soient à la charge du transporteur.
- Retirer le « conflit de travail chez le transporteur » des circonstances exceptionnelles prévues au nouvel article 18.
- Modifier la *Loi sur les transports* afin de permettre aux passagers d'avoir des recours lorsqu'un vol est devancé par la compagnie aérienne.