



Halifax (Nouvelle-Écosse)
airpassengerriights.ca/fr
lukacs@AirPassengerRights.ca

Loi sur la modernisation des transports (projet de loi C-49)

Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des transports et des communications

par Air Passenger Rights

Mars 2018

Table des matières

À propos d’Air Passenger Rights	3
Sommaire	4
Résumé des amendements recommandés au projet de loi C-49.....	5
Partie I. Retards sur l’aire de trafic : Eau, nourriture et possibilité de débarquer	7
A. État actuel du droit	7
B. L’enquête sur un retard sur l’aire de trafic et ses conséquences (Air Transat).....	7
C. Incidence du projet de loi C-49	8
D. Amendements recommandés.....	8
Partie II. Indemnisation en cas de perturbation de vol	9
A. État actuel du droit	9
B. Incidence du projet de loi C-49	10
C. Amendements recommandés.....	11
Partie III. Entrave à la défense de l’intérêt public.....	12
A. État actuel du droit	12
B. Importance des plaintes déposées dans l’intérêt public	12
C. Incidence du projet de loi C-49	13
D. Amendements recommandés.....	14
Partie IV. Bagages : Retard, perte et endommagement.....	15
A. État actuel du droit	15
B. Incidence du projet de loi C-49	16
C. Amendements recommandés.....	16
Partie V. Point de défaillance unique : Office des transports du Canada.....	17
A. Nombre croissant de critiques de la part de la magistrature et d’organisations de défense des libertés civiles.....	17
B. Perte d’impartialité et d’intégrité : Responsabilité réglementaire.....	18
C. Absence d’application de la loi	19
D. Fins de non-recevoir aux passagers sans détermination ou application régulière de la procédure 21	
E. Amendements recommandés.....	22
Annexe	24
A. Décisions finales découlant des plaintes gagnées par M. Lukács (principales causes)	24

À propos d’Air Passenger Rights

Air Passenger Rights (APR) est un réseau indépendant et à but non lucratif de bénévoles voués à l’émancipation des passagers par l’éducation, la défense des droits, la conduite d’enquêtes et l’initiation de poursuites.

APR se trouve dans une position unique pour commenter le projet de loi C-49 pour l’intérêt public :

- **Indépendance.** APR n’accepte aucune subvention du gouvernement ou d’entreprises;
- **Aucun intérêt commercial.** APR n’a aucun intérêt commercial à l’égard de quelconque clause du projet de loi ou amendement proposé;
- **Expérience.** Les observations d’APR sont fondées sur l’expertise et l’expérience que nous avons acquises en aidant, au quotidien, des passagers à faire respecter leurs droits.

APR est présent sur les médias sociaux : voir le groupe Facebook [Air Passenger Rights \(Canada\)](#), qui compte **plus de 6 800 membres**, la page Facebook d’[Air Passenger Rights](#) et le fil Twitter [@AirPassRightsCA](#) [TOUS DISPONIBLES EN ANGLAIS SEULEMENT].

APR a été fondé par M. Gábor Lukács, un défenseur des droits des passagers aériens du Canada, qui en assure la coordination et met au service du public voyageur son temps et son expertise.

Gábor Lukács, Ph. D. (fondateur et coordonnateur)

Depuis 2008, M. Lukács a déposé **plus de deux douzaines de plaintes couronnées de succès**¹ auprès de l’Office des transports du Canada (l’Office) en vue de contester les conditions et les pratiques des transporteurs aériens et a obtenu des arrêtés leur ordonnant de modifier leurs conditions de transport et d’offrir une meilleure protection aux passagers.

M. Lukács a comparu devant divers tribunaux à l’échelle du Canada, y compris la Cour d’appel fédérale et la Cour suprême du Canada², relativement aux droits des passagers aériens. Il a contesté avec succès le manque de transparence et le caractère raisonnable de décisions de l’Office.

L’Association des consommateurs du Canada a décerné en 2013 à M. Lukács sa distinction de l’Ordre du mérite pour avoir initié à lui seul une instance judiciaire qui a entraîné la révision des pratiques inéquitables d’Air Canada en matière de surréservation. Sa défense de l’intérêt public et son expertise en matière de droits des passagers aériens sont reconnues tant par la magistrature³ que par la profession juridique⁴.

¹ Voir l’annexe A.

² *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, [2018 CSC 2](#).

³ *Lukács c. Canada*, [2015 CAF 140, au paragraphe 1](#); *Lukács c. Canada*, [2015 CAF 269, au paragraphe 43](#); et *Lukács c. Canada*, [2016 CAF 174, au paragraphe 6](#).

⁴ Carlos Martins, *Aviation Practice Area Review* (septembre 2013), *Who’s Who Legal* (pièce 1).

Sommaire

Le projet de loi C-49 soulève d'importantes questions liées aux droits des passagers, mais ne fournit que de mauvaises réponses. Dans sa forme actuelle, le projet de loi :

- fournit non seulement une protection inadéquate aux Canadiens, il lèse les droits des passagers aériens au Canada;
- est loin d'accorder des droits équivalents à ceux fournis par le régime des droits des passagers aériens de l'Union européenne;
- ne permet pas d'atteindre un équilibre entre les droits des passagers et les intérêts économiques des compagnies aériennes.

Le projet de loi ne confère aucun droit particulier aux passagers et laisse le soin d'établir leurs droits concrets à l'Office des transports du Canada (l'Office), un organisme gouvernemental dont l'impartialité et l'intégrité sont douteuses, qui n'a aucun compte à rendre à personne et dont les liens étroits avec l'industrie du transport aérien et le bilan lamentable en matière d'application de la loi sont bien connus.

Recul des droits actuels des passagers canadiens

Le projet de loi C-49 propose ce qui suit :

- de doubler la période pendant laquelle un passager peut être **confiné dans un aéronef sur l'aire de trafic** sans eau ni nourriture, faisant passer la norme canadienne actuelle de **90 minutes à 3 heures**;
- de soustraire les compagnies aériennes à l'obligation d'indemniser les passagers lorsqu'un vol est perturbé par une « défaillance mécanique » ou d'autres problèmes analogues liés à la sécurité relevant du contrôle de la compagnie aérienne.

Ces propositions sont injustes pour les voyageurs canadiens et sont déraisonnables.

Entrave à la défense de l'intérêt public et à l'accès à la justice

Le projet de loi C-49 vise également à fermer définitivement la porte à la défense de l'intérêt public et aux plaintes déposées dans l'intérêt public, dont l'importance a été récemment soulignée par la Cour suprême du Canada⁵.

⁵ *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, [2018 CSC 2, aux paragraphes 19 et 20](#).

Recommandations

APR recommande 10 amendements au projet de loi C-49 qui permettront de consacrer les droits actuels des voyageurs canadiens et d'offrir aux Canadiens une protection qui est sur le même pied que celle assurée par le régime des droits des passagers aériens de l'Union européenne.

Résumé des amendements recommandés au projet de loi C-49

Retards sur l'aire de trafic : Eau, nourriture et possibilité de débarquer (partie I)

1. Modifier ainsi l'alinéa 86.11(1)f) proposé à l'article 19 :

régir les obligations du transporteur en cas de retard de plus de ~~trois heures~~ 90 minutes sur l'aire de trafic, notamment celle de fournir des renseignements et de l'assistance en temps opportun aux passagers et les normes minimales à respecter quant au traitement des passagers;

Indemnisation en cas de perturbation de vol (partie II)

2. Supprimer le sous-alinéa 86.11(1)b)(ii) proposé à l'article 19 du projet de loi.

3. Modifier ainsi le sous-alinéa 86.11(1)b)(i) proposé à l'article 19 du projet de loi :

les normes minimales à respecter quant au traitement des passagers et les indemnités minimales qu'il doit verser aux passagers pour les inconvénients qu'ils ont subis, lorsque le retard, l'annulation ou le refus d'embarquement lui est attribuable, y compris en cas de défaillance mécanique;

4. Modifier ainsi le paragraphe 86.11(3) proposé :

Nul ne peut obtenir du transporteur une indemnité au titre d'un règlement pris en vertu du paragraphe (1) dans le cas où il a choisi d'être indemnisé dans le cadre d'un autre régime national de droits des passagers que celui prévu par la présente loi et a déjà été indemnisé pour le même événement.

Défense de l'intérêt public (partie III)

5. Supprimer l'article 67.3 proposé à l'article 17 du projet de loi.

6. Modifier ainsi le sous-alinéa 86.(1)h)(iii) proposé au paragraphe 18(2) du projet de loi :

~~(iii) sur dépôt d'une plainte écrite, laquelle, si elle se rapporte à des conditions de transport visant des obligations prévues par un règlement pris en vertu du paragraphe 86.11(1), doit être déposée par la personne lésée, enjoindre à tout licencié ou transporteur de prendre les mesures correctives qu'il estime indiquées et de verser des indemnités à la personne lésée par la non-application par le licencié ou le transporteur~~

des prix, taux, frais ou conditions de transport applicables au service et qui figuraient au tarif,

Bagages : Retard, perte et endommagement (partie IV)

7. Modifier ainsi l'alinéa 86.11(1)c) proposé :

prévoir, en fonction du principe de restitution intégrale et de plafonds d'indemnisation en cas de retard, de perte ou d'endommagement de bagage, les indemnités minimales à verser par le transporteur aux passagers des vols qui ne sont pas assujettis aux traités internationaux énoncés dans la *Loi sur le transport aérien*;

Point de défaillance unique : Office des transports du Canada (partie V)

8. Modifier ainsi l'article 86.11 proposé à l'article 19 du projet de loi :

Le ministre prend, après consultation de la population, L'Office prend, après consultation du ministre, des règlements relatifs aux vols à destination, en provenance et à l'intérieur du Canada, y compris les vols de correspondance, pour :

9. Supprimer l'alinéa 86.11(1)g) proposé à l'article 19 du projet de loi.

10. Modifier ainsi le paragraphe 86.11(2) proposé à l'article 19 du projet de loi :

~~Le ministre peut donner des directives à l'Office lui demandant de régir par un règlement pris en vertu de l'alinéa (1)g) toute autre obligation du transporteur envers les passagers. L'Office est tenu de se conformer à ces directives.~~

Partie I. Retards sur l'aire de trafic : Eau, nourriture et possibilité de débarquer

APR est profondément préoccupé du fait que le projet de loi C-49 propose de faire reculer les droits actuels en **doublant** la période pendant laquelle un passager peut être confiné dans un aéronef sur l'aire de trafic sans eau ni nourriture, faisant passer la **norme canadienne actuelle de 90 minutes à 3 heures**.

A. État actuel du droit

Le Code de conduite des compagnies aériennes canadiennes prévoit ce qui suit :

Si le passager est déjà à bord de l'aéronef quand survient un retard, la compagnie aérienne lui offrira des boissons et des grignotines s'il est sécuritaire, pratique et opportun de le faire. Si le retard est supérieur à 90 minutes et si les circonstances le permettent, la compagnie aérienne offrira au passager l'option de sortir de l'aéronef jusqu'à ce qu'il soit temps de partir⁶.

Ces obligations sont incorporées dans les tarifs des grands transporteurs aériens canadiens. Par exemple :

- Tarif intérieur d'Air Canada, Règle 80(C)(5)c);
- Tarif international d'Air Transat, Règle 21(3)c);
- Tarif intérieur de Sunwing, Règle 15Ac);
- Tarif international de WestJet, Règle 75(D)(3)⁷.

Les modalités énoncées dans le tarif sont juridiquement contraignantes pour le transporteur aérien en vertu de l'article 67 de la *Loi sur les transports au Canada* et du paragraphe 110(4) du *Règlement sur les transports aériens*. Comme en font foi les récents incidents de retard sur l'aire de trafic impliquant Air Transat, les dispositions des tarifs ont force exécutoire – quoiqu'uniquement si l'Office a la volonté de les appliquer.

B. L'enquête sur un retard sur l'aire de trafic et ses conséquences (Air Transat)

En juillet 2017, par suite de conditions météorologiques difficiles, deux vols d'Air Transat comptant 590 passagers ont été déroutés vers l'aéroport d'Ottawa. Bien que le tarif d'Air Transat prévoie que les passagers ont le droit de débarquer d'un aéronef interdit de vol après 90 minutes, les passagers ont dû demeurer à bord pendant cinq heures sans boisson ou nourriture adéquate et, dans un des aéronefs, sans climatisation. Les passagers ont qualifié leur expérience d'inhumaine et d'inacceptable et ils ont dit avoir été traités comme des animaux. Au moins un passager a composé le 911, et des équipes d'urgence sont intervenues afin d'assister les passagers.

En réponse au tollé général qui dura quelques jours, l'Office des transports du Canada a enquêté sur les incidents et conclu qu'Air Transat avait contrevenu aux obligations envers les passagers qui sont prévues dans son tarif⁸, et il a infligé une amende à Air Transat.

⁶ [Government of Canada announces Flight Rights Canada for air travellers](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], communiqué de presse publié le 5 septembre 2008 (pièce 2).

⁷ Pièces 3, 4, 5 et 6.

Malheureusement, l'amende équivalait à une simple tape sur les doigts, et l'Office y a renoncé le jour même de son imposition. L'Office a déclaré que le transporteur bénéficierait d'une remise en fonction des indemnités versées aux passagers, subventionnant ainsi le respect des obligations privées d'Air Transat à l'égard des passagers à même les deniers publics⁹.

Une requête en révision judiciaire, contestant le faible montant de l'amende et la renonciation à celle-ci, est actuellement en instance devant la Cour d'appel fédérale¹⁰.

C. Incidence du projet de loi C-49

Le projet de loi C-49 propose de doubler la période pendant laquelle un passager peut être confiné dans un aéronef sur l'aire de trafic sans eau ni nourriture, faisant passer la norme canadienne actuelle de 90 minutes à 3 heures.

APR estime que cette mesure proposée est déraisonnable et causera un grave préjudice aux voyageurs. Cette mesure est d'ailleurs inutile à l'industrie aérienne. La règle actuelle de 90 minutes pour les retards sur l'aire de trafic est la norme au Canada depuis 10 ans, et les transporteurs aériens ne s'en sont jamais plaints.

D. Amendements recommandés

1. Modifier ainsi l'alinéa 86.11(1)f) proposé à l'article 19 :

régir les obligations du transporteur en cas de retard de plus de ~~trois heures~~ 90 minutes sur l'aire de trafic, notamment celle de fournir des renseignements et de l'assistance en temps opportun aux passagers et les normes minimales à respecter quant au traitement des passagers;

⁸ [Décision n° A-2017-194](#) au paragraphe 122 (pièce 7).

⁹ [Lettre d'accompagnement et procès-verbal de violation](#) émis par un agent verbalisateur désigné de l'Office des transports du Canada, en date du 30 novembre 2017 (pièce 8).

¹⁰ *Lukács c. Office des transports du Canada et Air Transat*, Cour d'appel fédérale [dossier n° A-431-17](#).

Partie II. Indemnisation en cas de perturbation de vol

Le projet de loi C-49 fait fi des intérêts du public voyageur en permettant aux transporteurs aériens de ne pas indemniser les passagers lorsqu'un vol est perturbé par une « défaillance mécanique ». Cette situation déroge aux normes internationales bien établies et est loin d'assurer les droits conférés par le régime des droits des passagers aériens de l'Union européenne en ce qui a trait aux retards, aux annulations et aux refus d'embarquement¹¹. Qui plus est, il se peut que le libellé ambigu du paragraphe 86.11(3) proposé aille à l'encontre des obligations internationales du Canada.

A. État actuel du droit

La *Convention de Montréal* est un traité international régissant les droits des passagers empruntant des vols internationaux. Le Canada en est signataire. La *Loi sur le transport aérien*¹² intègre la *Convention de Montréal* à l'annexe VI, et le paragraphe [2\(2.1\)](#) de la *Loi* donne à la *Convention de Montréal* force de loi au Canada. Aux termes de la *Convention de Montréal* :

- Le transporteur est réputé responsable d'un dommage résultant d'un retard dans le transport de passagers et il lui appartient de faire la preuve de circonstances extraordinaires le déchargeant de cette responsabilité¹³;
- La responsabilité du transporteur au titre d'un retard dans le transport de passagers est limitée à environ **8 800 \$ CAN** par passager (plus précisément, 4 694 droits de tirage spéciaux)¹⁴;
- Le transporteur ne peut pas se dégager par contrat de sa responsabilité, et toute disposition contractuelle tendant à établir une limite inférieure de responsabilité est nulle et de nul effet¹⁵.

Des tribunaux canadiens ont tenu des transporteurs aériens responsables en vertu de la *Convention de Montréal* pour des retards causés par une « défaillance mécanique¹⁶ », tout comme la Cour européenne de justice lorsqu'elle a été sommée d'interpréter la notion des « circonstances extraordinaires » qui déchargent les transporteurs de cette responsabilité au titre du régime européen¹⁷.

Les transporteurs exploitant des vols en provenance d'un aéroport européen sont tenus d'indemniser les passagers lorsqu'un retard, une annulation ou un refus d'embarquement est causé par une « défaillance mécanique », à moins que la défaillance elle-même soit attribuable à des « circonstances extraordinaires », comme un acte de sabotage ou de terrorisme. Rien ne donne à penser que cette obligation financière a eu une incidence négative sur la sécurité des vols ou qu'un transporteur a déjà

¹¹ [Règlement \(CE\) n° 261/2004](#).

¹² [Loi sur le transport aérien](#), L.R.C. (1985), ch. C-26.

¹³ *Convention de Montréal*, article [19](#).

¹⁴ *Convention de Montréal*, articles [22](#) et [24](#); [Avis aux transporteurs aériens concernant la révision à la hausse des limites de responsabilité pour le transport international régi par la Convention de Montréal](#), Office des transports du Canada.

¹⁵ *Convention de Montréal*, article [26](#).

¹⁶ *Lukacs v. United Airlines Inc., et al.*, [2009 MBQB 29, au paragraphe 48](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; autorisation d'appel refusée, [2009 MBCA 111](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁷ Voir, par exemple, *Wallentin-Hermann c. Alitalia*, [Affaire C-549/07, au paragraphe 25](#).

permis qu'un aéronef non sécuritaire transporte des passagers afin d'éviter de devoir verser une indemnisation.

En 2013, l'Office des transports du Canada a adopté la position de la Cour européenne de justice dans le contexte des vols à l'intérieur du Canada :

[43] La position de l'Office dans cette affaire correspond à celle de la Cour européenne de justice dans l'affaire *Wallentin-Hermann c. Alitalia*, dans laquelle la cour a statué que, en référence au règlement (CE) n° 261/2004 de l'Union européenne, il revient au transporteur de prouver que les événements étaient hors de son contrôle, et en dernier ressort au tribunal, de déterminer si ces événements ont existé.

[44] L'Office est également d'avis qu'il revient à Air Canada de prouver que les événements ayant entraîné la substitution d'aéronef étaient hors de son contrôle et qu'elle a pris toutes les mesures raisonnables pour éviter la substitution, ou qu'il lui a été impossible de prendre de telles mesures. On ne devrait pas s'attendre d'Air Canada qu'elle verse une indemnisation si elle a démontré que la substitution s'est faite pour des motifs opérationnels et de sécurité qui étaient hors de son contrôle, et si elle a pris toutes les mesures raisonnables pour éviter la substitution ou s'il lui a été impossible de prendre de telles mesures. Dans le cas où Air Canada ne réussirait pas à fournir une telle preuve, l'indemnisation deviendrait payable aux passagers concernés¹⁸.

Bref, selon la règle actuelle, les transporteurs sont responsables des perturbations de vol, mais, en cas de circonstances extraordinaires, ils peuvent s'exonérer de cette responsabilité.

B. Incidence du projet de loi C-49

Le projet de loi C-49 n'impose aucune présomption de responsabilité aux transporteurs aériens, mais crée plutôt trois catégories de perturbation de vol sans préciser ce qu'elles signifient :

- (i) la perturbation est attribuable au transporteur [sous-alinéa 86(1)b)(i) proposé];
- (ii) la perturbation est attribuable au transporteur, mais elle est nécessaire par souci de sécurité, notamment en cas de défaillance mécanique [sous-alinéa 86(1)b)(ii) proposé];
- (iii) la perturbation est attribuable à une situation indépendante de la volonté du transporteur, notamment un phénomène naturel ou un événement lié à la sécurité [sous-alinéa 86(1)b)(iii) proposé].

Le projet de loi C-49 exige qu'un transporteur indemnise les passagers **uniquement dans la situation (i)**, mais n'impose pas une telle obligation dans la situation (ii), dégageant ainsi les transporteurs d'une responsabilité en matière de « défaillance mécanique ».

De l'avis d'APR, la distinction établie entre une « défaillance mécanique » et les autres causes de perturbation de vol est incompatible avec les principes de la *Convention de Montréal*, est inéquitable à l'égard des passagers, complique inutilement le régime et constituera une pomme de discorde à la

¹⁸ *Lukács c. Air Canada*, [Décision n° 204-C-A-2013, aux paragraphes 43 et 44](#) [NON SOULIGNÉ DANS L'ORIGINAL].

source d'un grand nombre de différends. APR recommande de supprimer le sous-alinéa 86.11(1)b(ii) proposé et de modifier le sous-alinéa 86.11(1)b(i) proposé afin de couvrir les défaillances mécaniques.

En outre, APR se préoccupe du fait que le paragraphe 86.11(3) proposé est à la fois ambigu et défavorable aux passagers :

- L'expression « autre régime de droits des passagers » est ambiguë, car elle peut être interprétée comme couvrant la politique de bonne volonté de la compagnie aérienne ou l'indemnité à verser aux passagers aux termes de la *Convention de Montréal*. La suppression du droit à l'indemnisation au titre de la *Convention de Montréal* contreviendrait aux obligations internationales du Canada.
- Elle semble permettre au transporteur aérien, et non pas au passager, de choisir sous quel régime de droits des passagers aériens le passager sera indemnisé.

En vue d'éviter toute dérogation aux obligations internationales du Canada, APR recommande de modifier le paragraphe 86.11(3) proposé afin de préciser que toute indemnité à verser aux termes de la législation canadienne sur les droits des passagers **s'ajoute** aux droits prévus aux termes de la *Convention de Montréal* ou d'autres traités **internationaux** similaires, mais exclut les indemnités fondées sur un autre régime **national** d'indemnisation, tel que le régime de l'Union européenne.

C. Amendements recommandés

2. Supprimer le sous-alinéa 86.11(1)b(ii) proposé à l'article 19 du projet de loi.

3. Modifier ainsi le sous-alinéa 86.11(1)b(i) proposé à l'article 19 du projet de loi :

les normes minimales à respecter quant au traitement des passagers et les indemnités minimales qu'il doit verser aux passagers pour les inconvénients qu'ils ont subis, lorsque le retard, l'annulation ou le refus d'embarquement lui est attribuable, y compris en cas de défaillance mécanique;

4. Modifier ainsi le paragraphe 86.11(3) proposé :

Nul ne peut obtenir du transporteur une indemnité au titre d'un règlement pris en vertu du paragraphe (1) dans le cas où il a choisi d'être indemnisé dans le cadre d'un autre régime national de droits des passagers que celui prévu par la présente loi et a déjà été indemnisé pour le même événement.

Partie III. Entrave à la défense de l'intérêt public

APR s'inquiète profondément de la proposition du projet de loi C-49 de fermer définitivement la porte aux plaintes déposées dans l'intérêt public en posant la nouvelle exigence que le plaignant soit « lésé »¹⁹.

A. État actuel du droit

La Cour suprême du Canada a récemment tranché que la *Loi sur les transports au Canada* autorise bel et bien la présentation de plaintes dans l'intérêt public et qu'elle **n'exige pas** qu'un plaignant soit « lésé ». La juge en chef McLachlin, s'exprimant au nom de la majorité, est parvenue à la conclusion suivante :

[19] [...] L'application de ces tests de la façon dont l'Office l'a faite empêcherait tout groupe de défense de l'intérêt public ou groupe représentatif de se voir reconnaître la qualité pour agir devant l'Office, sans égard au contenu de sa plainte [...] De fait, seule une personne qui est elle-même visée par la politique contestée pourrait déposer une plainte.

[20] Ce résultat est contraire à l'esprit de la Loi. Le législateur a jugé bon de conférer à l'Office un large pouvoir de réparation [...] Rejeter une plainte sur le seul fondement de l'identité du groupe qui la porte empêcherait l'Office d'entendre des plaintes qui pourraient se révéler fort pertinentes et entraverait sa capacité à réaliser l'objectif du régime créé par la Loi [...] Toutefois, il est déraisonnable que l'Office applique un test qui l'empêcherait d'entendre les plaintes de tels groupes²⁰.

B. Importance des plaintes déposées dans l'intérêt public

La plupart des Canadiens n'ont pas le temps, les connaissances et les ressources nécessaires pour bien connaître leurs droits et s'assurer eux-mêmes de leur respect. Le processus de plainte réglementaire est, inévitablement, long et complexe et exige souvent la présentation de nombreuses motions, la production de documents et la tenue d'interrogatoires. Les *Règles annotées pour le règlement des différends* de l'Office des transports du Canada forment un **document de 90 pages** que la plupart des Canadiens ne peuvent pas comprendre sans formation juridique²¹. Ainsi, dans la pratique, seuls les défenseurs des droits des consommateurs et les groupes de défense des droits possédant l'expertise et les ressources requises sont en mesure de tirer effectivement parti du processus de plainte réglementaire.

Le rôle de la défense de l'intérêt public dans le contexte du transport aérien est de veiller à ce que les transporteurs aériens se conforment à la loi et à ce que les transporteurs qui l'enfreignent en répondent. Les plaintes déposées dans l'intérêt public sont de nature préventive et visent à éviter que le public voyageur subisse des méfaits et que des situations problématiques se répètent. Ces plaintes traitent du fossé qui existe entre, d'une part, les lois actuelles sur la protection du consommateur et, d'autre part, les politiques et pratiques des transporteurs aériens qui contreviennent à la loi et

¹⁹ Article 67.3 et sous-alinéa 86(1)h(iii) proposés.

²⁰ *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, aux paragraphes 19 et 20 [NON SOULIGNÉ DANS L'ORIGINAL].

²¹ *Règles annotées pour le règlement des différends de l'Office des transports du Canada* (pièce 9).

présentent celle-ci au public sous un faux jour. Parmi les décisions rendues par suite de plaintes déposées dans l'intérêt public, mentionnons les suivantes :

- [Lukács c. Air Canada](#), décision n° 208-C-A-2009, ordonnant à Air Canada de se conformer à ses obligations en vertu de la *Convention de Montréal*²² et d'abolir sa politique consistant à refuser d'indemniser les passagers pour l'endommagement de leurs bagages en prétendant que les dommages relevaient de l'usure normale.
- [Lukács c. WestJet](#), décision n° 483-C-A-2010, ordonnant à WestJet de se conformer à ses obligations en vertu de la *Loi sur les transports au Canada* et d'augmenter sa limite de responsabilité s'appliquant aux bagages enregistrés dans les vols intérieurs et de la faire passer de 250 \$ au niveau prévu dans la *Convention de Montréal* (environ 1 800 \$ en 2010);
- [Lukács c. Air Canada](#), décision n° 342-C-A-2013, ordonnant à Air Canada de se conformer à ses obligations en vertu de la *Loi sur les transports au Canada* et de faire passer le montant de l'indemnité offerte pour refus d'embarquement de 100 \$ à un montant maximal de 800 \$, payable en espèces.

Un aspect commun des quelque vingt-cinq plaintes déposées dans l'intérêt public par le fondateur d'APR, M. Lukács²³, qui se sont soldées par un succès est le fait que le transporteur aérien en question contrevenait au libellé clair et sans équivoque des lois actuelles du Canada qui protègent les droits des passagers.

L'importance des plaintes déposées dans l'intérêt public avant que quiconque soit lésé a également été reconnue par l'Office des transports du Canada :

[...] il n'est pas nécessaire que le plaignant présente « le contexte factuel réel et précis de l'application des modalités » pour que l'Office exerce sa compétence conformément au paragraphe 67.2(1) de la *LTA* et à l'article 111 du *RTA*.

[...]

Par conséquent, il serait inapproprié d'exiger qu'une personne subisse un incident entraînant des dommages avant de pouvoir déposer une plainte. Exiger un « contexte factuel réel et précis » pourrait très bien dissuader les gens d'utiliser le réseau de transport²⁴.

C. Incidence du projet de loi C-49

Le projet de loi C-49 propose d'éliminer la défense de l'intérêt public dans le domaine du transport aérien en exigeant qu'un plaignant ait été « lésé » par la politique ou la pratique du transporteur qu'il dénonce. Cette proposition s'éloigne radicalement de l'état actuel du droit, tel qu'il a été défini par la Cour suprême du Canada²⁵.

APR juge que la mesure proposée est incompatible avec le but du droit réglementaire, soit de prévenir les dommages avant qu'ils ne se produisent : retirer la nourriture avariée de la circulation **avant** que

²² Incorporée à l'annexe VI de la [Loi sur le transport aérien](#).

²³ Voir l'annexe A.

²⁴ *Krygier c. WestJet et autres*, [Décision n° LET-C-A-104-2013](#), p. 5 [NON SOULIGNÉ DANS L'ORIGINAL] [TRADUCTION].

²⁵ *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, [2018 CSC 2, aux paragraphes 19 et 20](#).

quiconque soit malade, retirer un conducteur inapte de la circulation **avant** que quiconque soit blessé, etc. Attendre que quelqu'un subisse des dommages réels et soit « lésé » par une politique ou une pratique d'un transporteur aérien va à l'encontre du but du droit réglementaire et lèse le public.

D. Amendements recommandés

5. Supprimer l'article 67.3 proposé à l'article 17 du projet de loi.

6. Modifier ainsi le sous-alinéa 86.(1)h)(iii) proposé au paragraphe 18(2) du projet de loi :

(iii) ~~sur dépôt d'une plainte écrite, laquelle, si elle se rapporte à des conditions de transport visant des obligations prévues par un règlement pris en vertu du paragraphe 86.11(1), doit être déposée par la personne lésée,~~ enjoindre à tout licencié ou transporteur de prendre les mesures correctives qu'il estime indiquées et de verser des indemnités à la personne lésée par la non-application par le licencié ou le transporteur des prix, taux, frais ou conditions de transport applicables au service et qui figuraient au tarif,

Partie IV. Bagages : Retard, perte et endommagement

Le projet de loi C-49 crée de l'ambiguïté au chapitre du droit de recevoir une indemnité en cas de retard des bagages, et il se peut que le libellé ambigu de l'alinéa 86.11.(1)c) proposé soit incompatible avec les obligations internationales du Canada; cela dit, la nécessité de réglementer la responsabilité relative aux bagages au cours des vols intérieurs est impérieuse.

A. État actuel du droit

Comme il a été mentionné ci-dessus, la *Convention de Montréal* est un traité international régissant les droits des passagers empruntant des vols internationaux, et le Canada en est signataire. La *Loi sur le transport aérien*²⁶ intègre la *Convention de Montréal* à l'annexe VI, et le paragraphe [2\(2.1\)](#) de la *Loi* donne à la *Convention de Montréal* force de loi au Canada. Aux termes de la *Convention de Montréal* :

- Le transporteur est réputé responsable en cas de **retard**, de perte ou d'endommagement d'un bagage enregistré et il lui appartient de faire la preuve de circonstances extraordinaires le déchargeant de cette responsabilité²⁷;
- La responsabilité du transporteur en cas de **retard**, de perte ou d'endommagement d'un bagage enregistré est limitée à environ **2 100 \$ CAN** par passager (plus précisément, 1 131 droits de tirage spéciaux)²⁸;
- Le transporteur ne peut pas se dégager par contrat de sa responsabilité, et toute disposition contractuelle tendant à établir une limite inférieure de responsabilité est nulle et de nul effet²⁹.

La *Convention de Montréal* établit une distinction entre un « **retard** dans le transport des bagages » (bagages manquant pendant une période pouvant atteindre 21 jours) et la « **perte** de bagages » (bagages manquant pendant plus de 21 jours). En cas de **retard**, le transporteur est tenu d'indemniser le passager pour les dépenses raisonnables qu'il a dû engager, y compris pour les vêtements dont le passager a besoin aux fins de son voyage. En cas de **perte**, le transporteur est tenu d'indemniser le passager en fonction du coût de remplacement des bagages et de leur contenu, jusqu'à concurrence de la limite de responsabilité susmentionnée.

Le Canada ne peut pas promulguer de règles sur la responsabilité relative aux bagages qui s'appliqueraient à des vols régis par la *Convention de Montréal*. La Cour suprême du Canada a conclu que dans le cas des affaires pour lesquelles la *Convention de Montréal* s'applique, cette dernière constitue la seule voie de recours et rend inopérant l'ensemble des autres lois et règlements canadiens³⁰.

²⁶ *Loi sur le transport aérien*, L.R.C. (1985), ch. C-26.

²⁷ *Convention de Montréal*, articles [17](#) et [19](#).

²⁸ *Convention de Montréal*, articles [22](#) et [24](#); [Avis aux transporteurs aériens concernant la révision à la hausse des limites de responsabilité pour le transport international régi par la Convention de Montréal](#), Office des transports du Canada.

²⁹ *Convention de Montréal*, article [26](#).

³⁰ *Thibodeau c. Air Canada*, [2014 CSC 67, aux paragraphes 37 à 40](#).

La responsabilité en matière de bagages au cours des vols demeurant à l'intérieur du Canada est régie par les tarifs du transporteur en question. L'Office a reconnu la *Convention de Montréal* comme une norme internationale persuasive lorsqu'il s'agit de déterminer si les politiques d'un transporteur sont raisonnables ou non³¹.

APR est d'avis qu'un régime de responsabilité uniforme, s'appliquant à tous les déplacements aériens à l'intérieur du Canada, serait fort bienvenu pourvu qu'il repose sur le principe de restitution intégrale prévu dans la *Convention de Montréal*.

B. Incidence du projet de loi C-49

L'alinéa 86.11(1)c) proposé ne mentionne pas le « retard » des bagages, qui est un des problèmes les plus courants vécus par les passagers. Le retard de son bagage peut priver l'avocat de sa toge, l'homme d'affaires de son complet, le vacancier de son maillot de bain ou de ses bâtons de golf, ou la mariée de sa robe, ce qui oblige les passagers à dépenser plusieurs centaines de dollars afin de remplacer les articles manquants. Certes, les rédacteurs du projet de loi C-49 voulaient probablement que la notion de la « perte » de bagage englobe aussi les « retards », mais APR craint que l'absence d'un libellé clair crée de l'ambiguïté et donne ainsi lieu à plus de litiges.

Par conséquent, APR recommande de lever cette ambiguïté en mentionnant expressément le « retard » dans l'alinéa 86.11(1)c) proposé.

Selon APR, il se peut que l'alinéa 86.11(1)c) proposé soit incompatible avec les obligations internationales du Canada en vertu de la *Convention de Montréal*, à moins que sa portée se limite aux vols qui ne sont pas régis par la *Convention de Montréal* (ou sa prédécesseure, la *Convention de Varsovie*).

APR se préoccupe également de l'absence de dispositions claires qui instaurent ou prescrivent pour les bagages des plafonds de responsabilité uniformes s'appliquant à tous les vols à l'intérieur du Canada, selon le principe de restitution. En comparaison, le plafond de responsabilité uniforme pour les vols intérieurs aux États-Unis est de 3 500 \$ US par passager³².

C. Amendements recommandés

7. Modifier ainsi l'alinéa 86.11(1)c) proposé :

prévoir, en fonction du principe de restitution intégrale et de plafonds d'indemnisation en cas de retard, de perte ou d'endommagement de bagage, les indemnités minimales à verser par le transporteur aux passagers des vols qui ne sont pas assujettis aux traités internationaux énoncés dans la *Loi sur le transport aérien*;

³¹ Voir, par exemple, [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 483-C-A-2010.

³² [14 CFR 254.4](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Partie V. Point de défaillance unique : Office des transports du Canada

Le projet de loi C-49 a un « point de défaillance unique » : l'Office lui-même.

Le projet de loi ne confère aucun droit particulier aux passagers et laisse le soin d'établir leurs droits concrets à l'Office, un organisme gouvernemental dont l'impartialité et l'intégrité sont douteuses et dont les liens étroits avec l'industrie du transport aérien et le bilan lamentable en matière d'application de la loi sont bien connus.

APR se préoccupe du fait que ce sont des bureaucrates du gouvernement n'ayant de compte à rendre à personne qui décideront des droits particuliers des passagers et définiront les principaux termes. APR est d'avis que des décisions de cette importance devraient être débattues et prises par des élus, que les Canadiens peuvent tenir responsables de leurs actes par l'entremise du processus démocratique.

À la lumière des préoccupations grandissantes à propos de l'impartialité de l'Office et de sa volonté de s'acquitter de son mandat dans l'intérêt public, APR recommande vivement que tous les pouvoirs de réglementation prévus dans le projet de loi C-49 soient retirés de l'Office et transférés au ministre, qui doit rendre des comptes aux Canadiens par l'entremise du Parlement.

A. Nombre croissant de critiques de la part de la magistrature et d'organisations de défense des libertés civiles

La conduite de l'Office suscite de plus en plus de critiques de la part de la magistrature et d'organisations de défense des libertés civiles.

Dans un jugement rendu en 2015 au sujet de l'accès du public aux plaintes déposées contre les transporteurs aériens en vertu du « principe de la publicité des débats judiciaires » protégé par la *Constitution*, le juge Ryer, s'exprimant au nom d'une formation unanime de la Cour d'appel fédérale, est parvenu à la conclusion suivante :

[...] M. Lukács avait le droit d'obtenir les documents qu'il avait demandés, et le refus de l'Office de les lui communiquer était inadmissible³³.

En 2016, le juge de Montigny, s'exprimant au nom d'une formation unanime de la Cour d'appel fédérale, a critiqué l'Office pour avoir failli à sa responsabilité de s'acquitter de son mandat et d'appliquer la loi :

[...] [L]'Office a commis une erreur [...] ce faisant, non seulement il n'a pas tenu compte du libellé de la *Loi*, mais il a aussi fait fi de son objectif et de son intention [...] [L]e rôle de l'Office est [...] aussi de veiller à ce que les politiques du législateur soient appliquées³⁴.

En 2017, l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique (ALCCB) et le Justice Centre for Constitutional Freedoms (JCCF) ont tous les deux soulevé des préoccupations au sujet des actions de l'Office allant à l'encontre de la liberté d'expression, laquelle est assurée par l'alinéa 2b) de la *Charte*,

³³ *Lukács c. Canada (Transport, Infrastructure et Collectivités)*, [2015 CAF 140, au paragraphe 80](#).

³⁴ *Lukács c. Canada (Office des transports)*, [2016 CAF 220, au paragraphe 19](#).

soit la pratique consistant à supprimer les commentaires publics affichés sur la page Facebook de l'Office qui critiquent la conduite de ce dernier³⁵.

En 2018, la juge en chef McLachlin, s'exprimant au nom de la majorité de la Cour suprême du Canada, est parvenue à la conclusion suivante :

[17] [...] [L'Office a appliqué un test relatif à la qualité pour agir dans l'intérêt public que l'on pourrait considérer comme impossible à satisfaire [...]] L'imposition d'un test auquel il est impossible de satisfaire ne peut pas être ce que voulait le législateur lorsqu'il a conféré à cet organisme administratif le large pouvoir discrétionnaire de décider s'il entendra des plaintes.

[...]

[21] Pour ces motifs, je conclus que la décision de l'Office ne respecte pas le test de raisonnabilité énoncé dans *Dunsmuir*³⁶.

B. Perte d'impartialité et d'intégrité : Responsabilité réglementaire

Avant 2013, l'Office incarnait le meilleur de la tradition de fonctionnaires professionnels et indépendants du Canada, agissant avec impartialité et dans l'intérêt public. Malheureusement, tel n'est plus le cas. En 2018, on peut dire que l'Office est un organisme de réglementation pris en otage par l'industrie même qu'il est censé réglementer.

Selon APR, depuis 2013, l'Office a graduellement perdu son indépendance, et l'intégrité de ses activités de protection du consommateur a été compromise. Les mesures prises par l'Office et son incapacité à agir pour appliquer la loi ont miné la confiance du public en son impartialité.

- **La nomination d'un lobbyiste pour les transporteurs aériens comme vice-président (2013).** M. Sam Barone a été nommé vice-président et membre de l'Office en mars 2013. Avant de se joindre à l'Office, M. Barone a été président et directeur général de l'Association canadienne de l'aviation d'affaires (2008-2013) ainsi que président et directeur général de l'Association du transport aérien du Canada (2006-2008)³⁷.
- **La gestionnaire, Application de la loi, tutoie des cadres de l'industrie (2014).** M^{me} Simona Sasova, la gestionnaire de la Division de l'application de la loi de l'Office, admet en être au tutoiement avec des cadres des sociétés à l'encontre desquelles elle doit prendre des mesures d'application de la loi³⁸.
- **Un avocat suspendu pour inconduite professionnelle est nommé dirigeant principal, Règlement des différends (2015 ou 2016).** Le Barreau du Haut-Canada a conclu que M. Smith était « coupable d'inconduite professionnelle », l'a suspendu et a posé plusieurs conditions à sa

³⁵ Lettre de l'ALCCB à l'intention de l'Office, datée du 5 septembre 2017 (pièce 10); et lettre du JCCF à l'intention de l'Office, datée du 13 septembre 2017 (pièce 11).

³⁶ *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, [2018 CSC 2, aux paragraphes 17 et 21](#) [NON SOULIGNÉ DANS L'ORIGINAL].

³⁷ [Membres](#), site Web de l'Office des transports du Canada (pièce 12).

³⁸ Cour d'appel fédérale, dossier n° A-167-14 : transcription du contre-interrogatoire de M^{me} Simona Sasova, [p. 109, Q. 423](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] (pièce 13).

réintégration. M. Smith demeure suspendu depuis 2004 et est soit incapable de se conformer aux conditions de sa réintégration, soit peu enclin à le faire³⁹. Néanmoins, M. Smith a été nommé dirigeant principal, Règlement des différends, de l'Office en 2015 ou en 2016. La nomination d'une personne comme M. Smith, dont le dossier disciplinaire demeure entaché, à un poste clé pour le règlement des plaintes relatives au transport aérien, en dit beaucoup sur l'intégrité de l'Office.

- **L'Office entretient des consultations privées avec l'Association du transport aérien international (IATA) à propos des règles à élaborer en vertu du projet de loi C-49 (2017).** L'IATA est une association commerciale internationale de l'industrie du transport aérien et défend les intérêts des transporteurs aériens. Les documents de la Cour ont révélé qu'avant même que le projet de loi C-49 soit adopté par le Parlement et que des consultations publiques puissent avoir lieu sur la réglementation à élaborer, l'Office a « sollicité les commentaires de l'IATA à propos des règles » que l'Office rédigerait une fois que le projet de loi C-49 serait devenu loi⁴⁰.
- **L'Office alerte Air Transat du dénouement de l'enquête et du procès-verbal de violation (2017).** Les dossiers de la Cour d'appel fédérale révèlent que le 30 novembre 2017, la secrétaire de l'Office a envoyé un courriel confidentiel à l'avocat d'Air Transat dans lequel elle a communiqué les informations suivantes :

Comme on l'a dit hier soir, cette décision est confidentielle jusqu'à sa diffusion publique par l'Office. Une copie de la décision vous est transmise sous embargo préalablement à sa diffusion publique, qui devrait avoir lieu vers 14 h aujourd'hui. Vous êtes prié de faire montre de rigueur et de communiquer ce document uniquement en cas de nécessité absolue et sous réserve de la réception d'un engagement de non-divulgateion (qui vous a été transmis dans un autre courriel) signé par les personnes qui en recevront copie.

Sachez également que l'affaire est actuellement étudiée par un agent verbalisateur désigné et qu'il se peut qu'un procès-verbal de violation soit aussi publié cet après-midi⁴¹.

C. Absence d'application de la loi

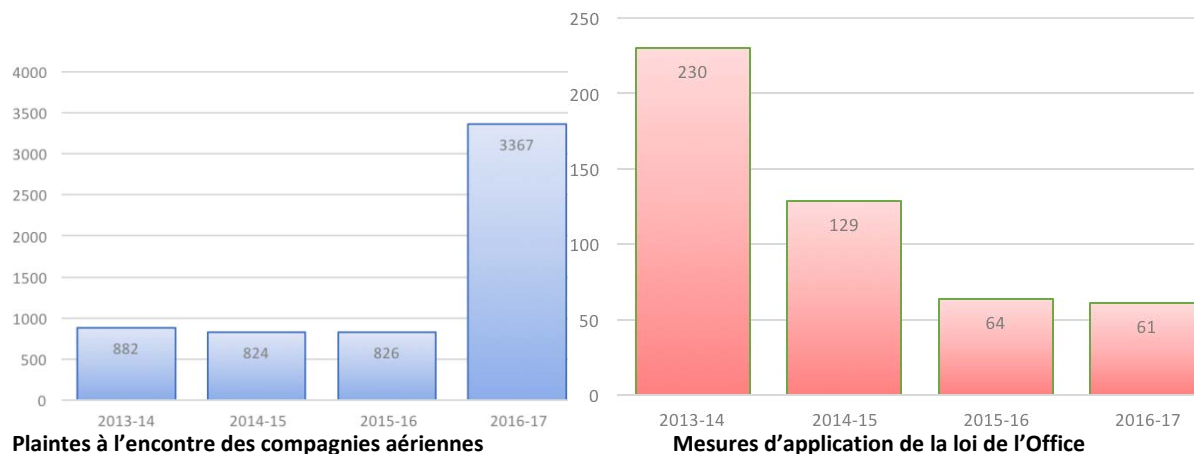
La mise en œuvre des lois et règlements ainsi que des décisions réglementaires visant la protection des consommateurs a été entravée par l'absence d'application de la loi et de conséquences financières pour les transporteurs aériens ne respectant pas les droits des passagers. Cette anomalie se constate facilement dans les statistiques que l'Office publie : depuis 2013, le nombre de **plaintes** qu'a reçues l'Office a **quadruplé**, alors que les **mesures d'application de la loi** ont été près de **quatre fois moins nombreuses**⁴² :

³⁹ Information sur les antécédents disciplinaires de M. Smith, obtenue du Barreau du Haut-Canada (pièce 14) [TRADUCTION].

⁴⁰ Affidavit de Nicola Colville, souscrit le 16 juin 2017, versé au nom de l'IATA au dossier n° 37276, paragraphe 25, de la Cour suprême du Canada (pièce 15) [TRADUCTION].

⁴¹ Courriel confidentiel de M^{me} Elizabeth C. Barker, secrétaire de l'Office, destiné à M. Jean-Emmanuel Beaubrun, avocat d'Air Transat, daté du 30 novembre 2017 (pièce 16).

⁴² [Statistiques de l'Office 2016-2017](#), site Web de l'Office des transports du Canada, 3 septembre 2017 (pièce 17).



La diminution du nombre de mesures d'application de la loi fait partie d'une tendance inquiétante de défaut de l'Office de s'acquitter de son mandat.

Avant 2014, l'Office a rendu un certain nombre de décisions avisées en faveur des droits des passagers en ordonnant à des transporteurs aériens de supprimer ou de remplacer des modalités de leur tarif que l'Office jugeait déraisonnables⁴³. L'effet de ces décisions a été réduit par les transporteurs aériens, qui appliquaient deux approches, celle du tarif officiel se conformant à la décision de l'Office, et un ensemble de « politiques internes » ordonnant à leurs employés d'agir de manière complètement différente⁴⁴.

- Annulation de vols et refus involontaire d'embarquement.** L'Office a déclaré qu'Air Canada, Air Transat et WestJet doivent attribuer aux passagers dont les vols ont été annulés (pour des raisons attribuables à la compagnie aérienne) ou à qui on a refusé involontairement l'embarquement, des sièges sur un vol des compagnies aériennes concurrentes et ne peuvent pas restreindre leur recherche à leur propre réseau. Par exemple, si Air Canada annule un vol, elle pourrait devoir acheter des billets sur un vol de WestJet même s'il n'y a pas d'« accord intercompagnies » entre ces deux entreprises⁴⁵.

Bien que les trois compagnies aériennes aient modifié leur tarif pour tenir compte des décisions de l'Office, APR a constaté que les agents de WestJet avaient reçu pour consigne de ne pas replacer les passagers dont les vols avaient été annulés par l'entreprise (en raison du nombre insuffisant de sièges vendus) sur les vols d'une compagnie aérienne concurrente⁴⁶.

⁴³ Voir la *Loi*, paragraphe [67.2\(1\)](#) et *RTA*, articles [111](#) et [113](#).

⁴⁴ Voir, par exemple : [When is a passenger reimbursement policy not a policy? Ask Air Canada](#), *CBC News*, 11 février 2016 (pièce 18).

⁴⁵ [Lukács c. Air Transat](#), Décision n° 248-C-A-2012; [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 249-C-A-2012; [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 250-C-A-2012; [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 251-C-A-2012; [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 252-C-A-2012.

⁴⁶ Par exemple : [WestJet agents refuse to rebook passengers on Air Canada, contrary to Int'l Tariff Rule 75\(C\)\(2\)\(c\)](#), *YouTube*, 22 février 2017, et [Air Canada refuses to reprotect passengers on WestJet, contrary to Int'l Tariff Rule 80\(C\)\(4\)\(f\)](#), *YouTube*, 13 mars 2017.

- **Attribution à l'enfant d'un siège à proximité de l'adulte accompagnateur.** L'Office a ordonné que toutes les grandes compagnies aériennes canadiennes adoptent une politique complémentaire d'attribution des sièges afin de faire tous les efforts raisonnables pour s'assurer que les enfants à bord sont assis, sans frais supplémentaires, à proximité de l'adulte les accompagnant⁴⁷.

Bien que toutes les compagnies aériennes aient docilement modifié leur tarif pour tenir compte de la décision de l'Office, certaines n'ont en rien appliqué sa substance. Par exemple, les agents du centre d'appels d'Air Canada continuent à dire aux parents qu'il leur faut payer un supplément de 40 \$ CAN par passager afin de s'assurer que leurs enfants seront assis auprès d'eux. APR a reçu des plaintes du même ordre à l'encontre d'Air Transat.

C'est seulement face à l'indignation du public et à l'attention soutenue des grands médias et des médias sociaux⁴⁸, qu'Air Canada a finalement modifié ses pratiques. APR n'a trouvé aucun document indiquant qu'Air Canada a subi des conséquences, tel qu'une amende, pour avoir omis de se conformer à la substance de la décision de l'Office pendant plus d'un an.

- **Convention de Montréal et politiques internes.** Le tarif international d'Air Canada incorpore par renvoi la *Convention de Montréal*. Dans la pratique, toutefois, Air Canada applique un deuxième ensemble de règles, complètement différent, pour l'indemnisation des frais (repas, transport de surface et hébergement)⁴⁹ des passagers subissant un retard; ces règles visent à limiter la responsabilité d'Air Canada à une fraction de l'indemnité de 8 800 \$ CAN établie dans la *Convention de Montréal*. Malheureusement, l'Office n'a trouvé rien de répréhensible à l'utilisation de la méthode des « deux approches » par Air Canada et a rejeté une plainte portant sur cette pratique⁵⁰.

D. Fins de non-recevoir aux passagers sans détermination ou application régulière de la procédure

APR a commencé depuis 2014 à recevoir des signalements de passagers à propos du personnel de l'Office, qui leur signifiait des fins de non-recevoir ou qui leur déclarait sans ambages que le dossier de la plainte qu'ils avaient déposé auprès de l'Office serait fermé. Voici des caractéristiques communes de ces cas :

- le dossier de la plainte a été fermé par l'agent chargé de l'examen de la plainte⁵¹ et non pas par un membre de l'Office autorisé par la loi à décider du sort des plaintes;
- l'Office n'a pas rendu de décision ou d'ordonnance rejetant la plainte, mais on a laissé entendre aux plaignants que leur plainte avait été rejetée;
- les plaignants n'ont pas été mis au courant de leur droit⁵² de demander une détermination officielle de leur plainte, ou le personnel de l'Office les a dissuadés d'exercer ce droit.

⁴⁷ [Kryqier c. WestJet et autres](#), Décision n° 459-C-A-2014.

⁴⁸ [Air Canada backs down on \\$40 fee to seat child with parent](#), *CBC News*, 29 avril 2016 (pièce 19).

⁴⁹ [Air Canada, Expense Policy](#), obtenue le 11 janvier 2016 (pièce 20).

⁵⁰ [Johnson et autres c. Air Canada](#), Décision n° 286-C-A-2016.

⁵¹ En vertu du paragraphe [85.1\(1\)](#) de la *Loi*.

Les cas de M^{me} Bartell et de M. Cooke présentent ces caractéristiques communes :

- M^{me} Anna Bartell a déposé auprès de l'Office une plainte à l'encontre d'Air Canada en 2013. En mai 2014, M^{me} Bartell a exprimé à M^{me} Yinka A. Aiyede, directrice, Plaintes relatives au transport aérien, les préoccupations suivantes :

Je dois dire que j'ai été extrêmement troublée par votre tentative de me dissuader de déposer une plainte officielle, ce qui est, d'après moi, mon droit à titre de citoyenne. Enfin, j'ai aussi été très troublée de votre tentative de me dissuader de m'associer avec M. Lukács et de le faire participer à mon affaire⁵³.

- M. Gerard Cooke a déposé auprès de l'Office en 2015 une plainte à l'encontre d'Air Canada. En janvier 2017, M. Cooke s'est plaint auprès de M. Douglas W. Smith, dirigeant principal, Règlement des différends, Direction générale du règlement des différends, de la conduite de l'agent chargé de sa plainte :

Premièrement, Gaetano a donné la fausse impression qu'elle avait des pouvoirs décisionnels au sein de l'Office des transports du Canada et que ma plainte avait été rejetée par l'Office.

J'ai récemment appris que ce n'était pas du tout le cas. Gaetano n'est pas membre de l'Office au sens du paragraphe 7(2) de la *Loi sur les transports au Canada* et, partant, elle n'a pas compétence pour statuer sur ma plainte.

Deuxièmement, Gaetano m'a présenté sous un faux jour les obligations qui incombent à Air Canada en vertu de son tarif. Elle n'a pas tenu compte de la responsabilité d'Air Canada en vertu de l'article 19 de la *Convention de Montréal*, laquelle responsabilité est incorporée dans la règle 105(B)(5) du tarif international d'Air Canada⁵⁴, et elle ne m'en a pas informé.

Malheureusement, les cas de M^{me} Bartell et de M. Cooke ne sont pas isolés, mais s'inscrivent dans une tendance⁵⁵.

E. Amendements recommandés

⁵² En vertu du paragraphe [85.1\(3\)](#) de la *Loi*.

⁵³ Courriel envoyé par M^{me} Bartell à M^{me} Aiyede, directrice, Plaintes relatives au transport aérien, daté du 13 mai 2014 (pièce 21) [TRADUCTION].

⁵⁴ Courriel envoyé par M. Cooke à M. Smith, dirigeant principal, Règlement des différends, daté du 2 janvier 2017 (pièce 22) [TRADUCTION].

⁵⁵ Voir, par exemple : la correspondance par courriel entre M. Tony Mariani et M. Robert Armitage, agent aux plaintes, Direction générale du règlement des différends, datée du 1^{er} avril au 13 mai 2016 (pièce 25); le courriel envoyé par M^{me} Debra Orr, agente principale aux plaintes, Direction des MARC relatifs au transport aérien et aux transports accessibles, à M. Frank Morris, daté du 29 juillet 2016 (pièce 26); et le courriel envoyé par M. Robert Armitage, agent aux plaintes, Direction générale du règlement des différends, à M. Jonathan Hislop, daté du 6 octobre 2016 (pièce 27).

8. Modifier ainsi l'article 86.11 proposé à l'article 19 du projet de loi :

~~Le ministre prend, après consultation de la population, L'Office prend, après consultation du ministre, des règlements relatifs aux vols à destination, en provenance et à l'intérieur du Canada, y compris les vols de correspondance, pour :~~

9. Supprimer l'alinéa 86.11(1)g) proposé à l'article 19 du projet de loi.

10. Modifier ainsi le paragraphe 86.11(2) proposé à l'article 19 du projet de loi :

~~Le ministre peut donner des directives à l'Office lui demandant de régir par un règlement pris en vertu de l'alinéa (1)g) toute autre obligation du transporteur envers les passagers. L'Office est tenu de se conformer à ces directives.~~

Annexe

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

1. [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 208-C-A-2009;
2. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 313-C-A-2010;
3. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 477-C-A-2010
(autorisation d'appel refusée, Cour d'appel fédérale, dossier n° 10-A-41);
4. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 483-C-A-2010
(autorisation d'appel refusée, Cour d'appel fédérale, dossier n° 10-A-42);
5. [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 291-C-A-2011;
6. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 418-C-A-2011;
7. [Lukács c. United Airlines](#), Décision n° 182-C-A-2012;
8. [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 250-C-A-2012;
9. [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 251-C-A-2012;
10. [Lukács c. Air Transat](#), Décision n° 248-C-A-2012;
11. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 249-C-A-2012;
12. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 252-C-A-2012;
13. [Lukács c. United Airlines](#), Décision n° 467-C-A-2012;
14. [Lukács c. Porter Airlines](#), Décision n° 16-C-A-2013;
15. [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 204-C-A-2013;
16. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 227-C-A-2013;
17. [Lukács c. Sunwing Airlines](#), Décision n° 249-C-A-2013;
18. [Lukács c. Sunwing Airlines](#), Décision n° 313-C-A-2013;
19. [Lukács c. Air Transat](#), Décision n° 327-C-A-2013;
20. [Lukács c. Air Canada](#), Décision n° 342-C-A-2013;
21. [Lukács c. Porter Airlines](#), Décision n° 344-C-A-2013;
22. [Lukács c. British Airways](#), Décision n° 10-C-A-2014;
23. [Lukács c. Porter Airlines](#), Décision n° 31-C-A-2014;
24. [Lukács c. Porter Airlines](#), Décision n° 249-C-A-2014;
25. [Lukács c. WestJet](#), Décision n° 420-C-A-2014;
26. [Lukács c. British Airways](#), Décision n° 49-C-A-2016