



Réponse d'Air Canada à la consultation sur la proposition de frais pour les plaintes relatives au transport aérien de l'Office des transports du Canada



Air Canada présente les observations suivantes sur la *Proposition de frais pour les plaintes relatives au transport aérien* publiée le 18 septembre 2024 par l'Office des transports du Canada (l'« **Office** » ou l'« **OTC** »)¹.

NOTRE ENGAGEMENT

Air Canada s'engage à offrir aux Canadiens un transport aérien sûr et fiable et un service attentionné à sa clientèle. Nous continuons à investir pour améliorer notre rendement opérationnel et notre expérience client, et sommes fiers de transporter en toute sécurité plus de 120 000 passagers par jour en moyenne.

La vaste majorité de nos clients atteignent leur destination sans perturbation. Les retards importants et les annulations sont peu fréquents, et lorsqu'ils se produisent, nous nous efforçons de traiter nos clients avec soin et les dédommageons, souvent au-delà des exigences réglementaires.

RÉSUMÉ

Les principes directeurs du Canada en matière de politique réglementaire soutiennent que **les règlements protègent et favorisent l'intérêt public et appuient la saine gouvernance**, que le **processus réglementaire est moderne, ouvert et transparent**, qu'il est **fondé sur des données probantes**, une analyse solide des coûts et des avantages et l'évaluation des risques et qu'il **soutient une économie équitable et concurrentielle**².

La proposition de frais pour les plaintes de l'OTC ne répond pas à ces objectifs et présente de nombreuses lacunes.

1. Accentuation des enjeux d'accessibilité auxquels font face les Canadiens. Les transporteurs et les contribuables ne devraient pas assumer les coûts excessifs engendrés par les inefficacités de fonctionnement de l'OTC.

La proposition de l'OTC favorisera la poursuite des inefficacités dans le processus de résolution des litiges de l'OTC, ce qui coûtera considérablement plus cher que les avantages qu'elle pourrait procurer³. Cela remet en question son bien-fondé. Les frais de 790 \$ proposés par l'OTC sont plus élevés que le montant moyen de l'indemnisation accordée en vertu du RPPA, plus élevés que ce qui est accordé en moyenne par passager d'après ce qui est ordonné par l'OTC dans 35 % des dossiers où elle a rendu une décision contre Air Canada, et même plus élevés que notre tarif moyen.

Le coût élevé de la proposition de l'OTC est disproportionné et indéfendable et ne peut servir de base à un mécanisme de recouvrement des coûts.

¹ Voir les [Consultations sur la proposition de frais pour les plaintes relatives au transport aérien](#). Nos commentaires sont formulés sous toutes réserves et sans admission concernant l'applicabilité ou la validité de la proposition dans son état actuel ou telle qu'elle pourrait être modifiée.

² Voir la [Directive du Cabinet sur la réglementation](#). Voir également le message de la ministre Anand, alors présidente du Conseil du Trésor, dans le [Rapport annuel pour l'exercice de 2023 à 2024 : initiatives fédérales de gestion de la réglementation](#), qui souligne la nécessité de soutenir « la croissance économique de notre pays tout en maintenant des protections de calibre mondial pour les consommateurs et consommatrices, la santé, la sécurité et l'environnement ».

³ Voir la [Politique sur l'analyse coûts-avantages \(Politique sur l'analyse coûts-avantages\)](#).

2. Structure tarifaire punitive. La proposition impose des coûts aux transporteurs, qu'ils soient ou non jugés responsables. En plus d'être un processus judiciaire inhabituel, en présentant des frais équivalents au montant moyen de l'indemnisation accordée en vertu du RPPA, cette proposition est aussi contraire au principe fondamental de contrôlabilité du RPPA selon lequel les sociétés aériennes ne devraient pas payer pour des événements indépendants de leur volonté.
3. Capacité de traitement insuffisante. La proposition de l'OTC se fonde sur une capacité de traitement de 23 000 plaintes par an, ce qui est nettement insuffisant. L'OTC n'indique pas comment il propose de combler le fossé avec son dernier arriéré signalé de plus de 70 000 plaintes, et à quel coût au-delà du montant actuellement prévu dans le budget d'environ 30 millions de dollars par an. Les fonds publics supplémentaires alloués à un système défaillant pourraient être utilisés de manière plus judicieuse, par exemple dans les infrastructures aéroportuaires, afin d'améliorer le voyage des passagers.
4. Abdication des fonctions judiciaires. La structure tarifaire punitive est vraisemblablement conçue pour inciter les transporteurs à payer les indemnités plutôt qu'à se défendre, contribuant ainsi à réduire l'arriéré de demandes d'indemnisation. En effet, si les transporteurs sont incités à payer les demandes d'indemnisation non fondées, l'OTC n'aura pas besoin de statuer sur ces demandes et l'arriéré diminuera en conséquence. Avec ces frais punitifs aussi élevés, l'OTC abdiquerait en réalité ses fonctions judiciaires en dissuadant les transporteurs de se défendre contre les demandes d'indemnisation.
5. Coût disproportionné. Les frais proposés feront de l'OTC le tribunal le plus coûteux du pays pour des demandes d'indemnisation de valeur comparable⁴. Les cadres relatifs aux frais judiciaires au Canada visent à garantir l'équité et l'efficacité du système judiciaire et à s'assurer que les parties soient dûment motivées. La proposition de l'OTC va à l'encontre de chacun de ces objectifs.
6. Aggravation de l'arriéré. On peut s'attendre à ce qu'un frais élevé de l'OTC entraîne en fait une augmentation des demandes d'indemnisation, ce qui aggraverait davantage l'arriéré. Par exemple, la proposition de l'OTC incitera également les entreprises d'assistance en réclamation tierces à déposer des demandes d'indemnisation sans tenir compte de leur bien-fondé, s'attendant à un règlement et au paiement de leurs propres honoraires, qui s'élèvent souvent jusqu'à 30 à 45 % du montant de la demande.
7. Incidence négative sur le réseau aérien canadien. Les Canadiens bénéficient d'une connectivité aérienne diversifiée et de la force économique d'un réseau de transport aérien bien développé. Comme les sociétés aériennes assument la majeure partie des coûts liés au processus de règlement des plaintes à l'OTC, le prix des billets sera inévitablement touché, de même que les services régionaux et la connectivité mondiale du Canada. Les frais de l'OTC vont à l'encontre de la politique nationale du Canada en matière de transport⁵.

⁴ Voir l'annexe 1.

⁵ Voir l'art. 5 de la *Loi sur les transports au Canada* :

« Il est déclaré qu'un système de transport national compétitif et rentable qui respecte les plus hautes normes possible de sûreté et de sécurité, qui favorise un environnement durable et qui utilise tous les modes de transport au mieux et au coût le plus bas possible est essentiel à la satisfaction des besoins de ses usagers et au bien-être des Canadiens et favorise la compétitivité et la croissance économique dans les régions rurales et urbaines partout au Canada. »

8. Contradiction avec l'intention du législateur. Pour se conformer à la politique réglementaire du Canada, la réglementation relative à l'indemnisation des passagers et son application devraient inciter les sociétés aériennes à adopter un bon comportement, c'est-à-dire à prendre de bonnes décisions. L'intention sous-jacente de la *Loi sur les transports au Canada* est que les transporteurs indemnisent les passagers lorsqu'ils auraient pu éviter les perturbations d'exploitation, mais ne l'ont pas fait. C'est pourquoi, dans le cadre du RPPA, les sociétés aériennes sont responsables de ce qu'elles peuvent raisonnablement contrôler, et non de toutes les situations.⁶ En imposant des frais pour chaque demande d'indemnisation, cette proposition fait précisément le contraire.

Plutôt que de proposer des frais qui ne résolvent pas les problèmes et soulèvent de nouvelles préoccupations, l'OTC devrait envisager de promouvoir le recours à d'autres prestataires de services de résolution des litiges pour aider à résoudre les plaintes à moindre coût et plus rapidement, en s'inspirant de l'expérience des organismes de réglementation européens de l'industrie du transport aérien.

CONTEXTE

Le *Règlement sur la protection des passagers aériens* (le « **RPPA** ») a été adopté en 2019, peu avant les circonstances d'exploitation difficiles auxquelles l'industrie du transport aérien a fait face pendant la pandémie et ses conséquences, ce qui a conduit à cet arriéré.

Consumer protection for air travellers

New complaints and backlog of complaints at year end

	2023-2024	2022-2023	2021-2022	2020-2021	2019-2020
Complaints received	43,549	42,068	12,158	13,275	19,392
Backlog at year end	71,109	44,319	13,409	16,515	13,467

Note: These statistics only include complaints that were submitted to the Agency – they do not reflect the total number of air travel complaints against air carriers. Many travellers resolve their complaints directly with the carrier.

Air Canada fournit à ses clients la raison d'une perturbation d'exploitation au moment où celle-ci se produit et répond aux demandes d'indemnisation après leur réception. Si la plupart des clients qui déposent une demande d'indemnisation sont satisfaits de la réponse d'Air Canada ou restent en communication avec Air Canada jusqu'à ce qu'ils soient satisfaits, certains choisissent de déposer une plainte auprès de l'OTC. Air Canada peut ne l'apprendre que des mois, voire des années plus tard, lorsque l'OTC dépose un « avis d'ouverture du processus »

⁶ Voir l'*Association du transport aérien international c. Canada (Office des transports)*, 2024 CSC 30 :

« [90] L'interprétation la plus appropriée du Règlement consiste à dire qu'il établit des droits de source législative dans le cadre d'un régime de protection des consommateurs. Les passagers qui présentent des demandes d'indemnisation en vertu du Règlement n'ont pas à démontrer quel est le préjudice, s'il en est, qu'ils ont subi afin de demander à être indemnisés. Le Règlement ne lie pas l'indemnisation à l'existence d'un préjudice ou à un inconvénient; il prescrit plutôt le paiement, en cas de retard, d'annulation ou de refus d'embarquement, d'une indemnité basée sur le nombre d'heures écoulées entre l'heure d'arrivée prévue et celle à laquelle le passager arrive à sa destination finale. Contrairement à la Convention de Montréal, le Règlement ne permet pas au transporteur d'éviter d'avoir à verser une indemnité par ailleurs payable à un passager en invoquant un moyen de défense fondé sur la diligence raisonnable ou la négligence contributive. Pour autant que la perturbation en question s'est produite pour une raison attribuable au transporteur et qu'elle n'était pas nécessaire par souci de sécurité, l'indemnité est déterminée. »

de règlement, ce qui se produit lorsque l'OTC choisit de le faire⁷. En effet, à l'heure où nous écrivons ces lignes, l'OTC émet des « avis d'ouverture du processus » pour des demandes d'indemnisation reçues en 2022.

Nous décrivons ci-dessous le processus qui a conduit à la résolution de la quasi-totalité des plaintes en ce qui concerne les activités d'Air Canada en 2023 :

- En 2023, Air Canada a transporté 46 millions de passagers à bord d'une moyenne de 1 025 vols quotidiens.
- Air Canada a reçu environ 550 000 demandes d'indemnisation au titre du RPPA, c'est-à-dire des demandes émanant de 1,2 % des passagers transportés.
- Air Canada a évalué et résolu avec succès la quasi-totalité de ces demandes d'indemnisation au titre du RPPA.
- En 2023, l'OTC a reçu moins de 3 % du nombre de demandes d'indemnisation ou de plaintes reçues à l'origine par Air Canada (près de 16 000 plaintes soumises à l'OTC sur les 550 000 reçues par Air Canada en 2023). Air Canada fait l'objet de moins de plaintes soumises à l'OTC par 100 vols que la moyenne de l'industrie⁸.
- Depuis que l'OTC a mis en place son nouveau processus à l'automne 2023, il a statué sur environ 590 dossiers par mois en moyenne dans le cas d'Air Canada, estimant qu'Air Canada s'était bel et bien conformée au RPPA ou que la demande d'indemnisation était inadmissible dans environ 65 % des cas⁹.
 - C'est pour cette catégorie de plaintes que l'OTC propose de dépenser près de 30 millions de dollars (au prorata des affaires jugées), dont 60 % du coût serait transmis aux transporteurs.
- Nous rappelons que l'arriéré des plaintes liées à Air Canada, que l'OTC est seul à contrôler, comprend des plaintes remontant jusqu'à 2022. La résolution de la plupart de ces plaintes a pris de 18 à 24 mois à compter de leur réception par l'OTC. L'exigence de résolution statutaire de 90 jours qui s'applique à l'Office¹⁰ est en réalité ignorée par l'OTC, qui ne l'applique qu'au déclenchement d'un « avis d'ouverture du processus » qu'il émet et que, comme nous l'avons mentionné, seul l'OTC contrôle. Sur ces 90 jours, l'OTC ne donne que 14 jours aux transporteurs pour rassembler et fournir des preuves à l'appui de sa position¹¹, un délai qui est souvent difficile à respecter compte tenu de la complexité des faits impliqués dans certaines de ces demandes.

⁷ La procédure d'avis de début de l'OTC ne respecte pas son obligation de répondre aux plaintes dans un délai de 90 jours (articles 85.05 et 85.06 de la *Loi sur les transports au Canada*).

⁸ <https://otc-cta.gc.ca/fra/nombre-plaintes-aeriennes-par-100-vols-par-compagnie-aerienne-juillet-2023-a-septembre-2024>

⁹ La plupart des litiges où nous n'obtenons pas gain de cause sont liés au fardeau de preuve que l'OTC attend des sociétés aériennes. Air Canada verse les indemnités au titre du RPPA lorsqu'elles sont dues, comme l'ont constaté les agents de l'OTC au cours de leurs enquêtes.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Même après le dépôt d'un « avis de début » par l'OTC, nous demeurons ouverts au règlement des plaintes avec nos clients, le cas échéant. Toutefois, en raison du processus accéléré de l'OTC, il reste très peu de temps pour explorer cette option dans les délais prescrits. En effet, il est regrettable que l'OTC ne promeuve pas activement les règlements par voie de médiation à l'heure actuelle. En pratique, dans toute procédure judiciaire, les règlements contribuent à réduire les coûts pour les parties, mais aussi pour le tribunal ou tout autre système juridictionnel, ce qui est généralement considéré comme souhaitable. Toutefois, dans les 14 jours dont disposent les transporteurs pour déposer leur défense et les 4 jours dont disposent les clients pour répondre, il n'y a pas de temps pour explorer les possibilités de règlement. Dans le cadre du nouveau processus de l'OTC, toutes les parties sont donc dissuadées de conclure une entente et encouragées à recourir à la procédure judiciaire.

En somme, la quasi-totalité des plaintes est résolue avec succès par Air Canada et ses clients. Le recours à l'OTC ou à la procédure judiciaire est de loin l'exception. À Air Canada, notre priorité est de traiter et de résoudre les problèmes de nos clients de manière équitable et à leur satisfaction, chaque fois que nous le pouvons. Nous absorbons donc déjà le coût de la résolution de 97 % des demandes d'indemnisation que nous recevons chaque année. Nous apprécions cette occasion de maintenir et de chercher à rétablir nos relations avec nos clients et de traiter les perturbations d'exploitation à l'amiable.

Le processus long et coûteux de l'OTC décourage la résolution des conflits et va à l'encontre de l'esprit et de l'orientation du cadre réglementaire applicable. Les frais proposés aggraveraient la situation et sont injustifiés.

OBSERVATIONS

Les frais proposés sont disproportionnés et déraisonnables

Les frais de 790 \$ proposés par l'Office sont déraisonnables, disproportionnés et plus élevés que le montant moyen d'indemnisation qui, d'après notre expérience, est d'environ 700 \$¹².

Les frais élevés de l'OTC en feraient le processus décisionnel formel le plus coûteux au Canada

Les tribunaux canadiens fixent généralement des frais de dépôt pour les parties, qui augmentent légèrement en fonction de la valeur moyenne des demandes d'indemnisation. Dans le système canadien des tribunaux des petites créances, qui sert de solution de rechange à l'OTC pour les passagers souhaitant soumettre une demande d'indemnisation contre les sociétés aériennes, les plaignants doivent payer entre 50 et 230 dollars pour soumettre une demande, en fonction de la valeur de celle-ci. Les défendeurs doivent payer entre 0 et 364 dollars pour déposer une défense¹³.

Les frais excessifs de l'OTC représenteraient plus du double des frais les plus élevés des tribunaux des petites créances pour la défense d'une demande d'indemnisation d'une valeur nettement plus élevée.

Les frais proposés risquent d'augmenter les tarifs et de réduire l'accès des collectivités éloignées au transport aérien

L'économie de l'industrie du transport aérien reconnaît que les coûts supplémentaires imposés aux sociétés aériennes ont une incidence sur la connectivité aérienne, car les coûts sont transférés aux consommateurs et ont des répercussions sur la demande et la rentabilité des liaisons, au détriment de l'économie d'un pays ou d'une région.

En raison des difficultés économiques liées aux liaisons régionales (structure des coûts et nombre inférieur de passagers), les nouveaux frais de l'OTC risquent de toucher de manière disproportionnée les passagers canadiens des communautés éloignées qui comptent sur le transport aérien comme principal moyen de transport. Des tarifs aériens plus élevés pourraient avoir une incidence sur l'accès aux services aériens essentiels, ce qui nuirait à la vitalité économique de ces régions¹⁴.

¹² L'indemnisation des passagers en vertu du RPPA pour les désagréments subis à la suite d'un retard ou d'une annulation varie généralement entre 400 et 1 000 dollars pour les gros transporteurs, en fonction du retard à la destination finale.

¹³ L'annexe 1 donne un aperçu des frais de justice dans d'autres tribunaux canadiens, tels que les tribunaux des petites créances dans tout le pays, ainsi que des exemples d'autres tribunaux fédéraux, qui sont généralement sans frais pour les deux parties. S'ils sont réclamés, ces frais peuvent généralement être récupérés par la partie gagnante, à la discrétion du tribunal.

¹⁴ Voir par exemple le document *Public policy and regulation can powerfully facilitate air connectivity – or hinder it by constraining development of a country's air transport network* [pwc-air-connectivity.pdf](#) (en anglais seulement). Voir également un article de recherche du Transportation Research Board (en anglais seulement) expliquant comment l'augmentation des taxes dans l'industrie du transport aérien entraîne une hausse du prix des billets, ce qui peut réduire la demande des passagers et se répercuter sur le nombre de vols sur certaines liaisons. [TaxationNetworks_TRB.pdf](#). Voir également la fiche de renseignements suivante : « Des taxes et frais élevés dans l'industrie du transport aérien peuvent dissuader les sociétés aériennes d'exploiter des vols pour certaines destinations, en particulier celles où la demande de passagers est plus faible ou les marges bénéficiaires sont plus minces. Cela peut limiter la connectivité aérienne, réduire les arrivées de touristes et entraver le développement économique dans les régions qui dépendent du transport aérien pour le commerce et les loisirs. » (en anglais seulement, traduction libre) [The Impact of Aviation Tax on Industry Growth and Sustainability | by Advocate Consulting Legal Group, PLLC. | Medium](#). Cet enjeu a été soulevé à plusieurs reprises par le Conseil national des lignes aériennes du Canada : « En outre, le cadre proposé pour le *Règlement sur la protection des passagers aériens*, publié en juillet 2023, risque d'ajouter des coûts supplémentaires aux voyages aériens au pays. Si ces

La proposition de l'OTC est intrinsèquement punitive

L'imposition de frais élevés et disproportionnés aux sociétés aériennes pour la défense contre les demandes d'indemnisation aura une incidence intrinsèquement punitive sur les transporteurs. Le RPPA a été établi dans le but premier de garantir une approche équilibrée du transport aérien, dans laquelle les passagers bénéficient d'une indemnisation et d'autres droits, d'une manière qui « tiendra compte des réalités opérationnelles des transporteurs »¹⁵.

L'objectif du RPPA n'a jamais été de faire peser une charge excessive sur les exploitants ou d'influer négativement sur le prix des billets pour les consommateurs¹⁶. Cependant, l'OTC propose d'imposer aux transporteurs des frais importants pour la défense contre les demandes d'indemnisation, même lorsqu'il s'avère que les transporteurs ont correctement appliqué le RPPA, pour un montant comparable, voire supérieur, à l'indemnisation moyenne versée aux passagers.

Ce faisant, l'OTC compromettrait l'approche équilibrée envisagée par le RPPA et irait à l'encontre de l'objectif du RPPA en obligeant les transporteurs à assumer une responsabilité financière pour tous les événements, même ceux qui échappent à leur contrôle, tels que les perturbations météorologiques.

Les frais proposés constituent un obstacle

L'imposition de frais élevés constitue un obstacle important à l'accès à la justice, pierre angulaire du système judiciaire. Toutes les parties, quelle que soit leur situation financière, devraient pouvoir bénéficier d'une résolution judiciaire de leurs litiges, de manière juste et équitable.

Lorsque les frais sont fixés à un niveau si élevé qu'ils sont disproportionnés par rapport au montant du litige, il en résulte une contrainte excessive. Comme l'a déclaré le juge Brown de la Cour suprême du Canada¹⁷ :

« [131] [T]out mode de règlement des différends de dernier recours auquel font appel les parties contractantes doit être juste. [...] Si les frais pour présenter une demande d'indemnisation sont disproportionnés par rapport aux montants susceptibles d'être réclamés dans les différends qui pourraient découler de l'entente, il existe un risque de contraintes excessives. »

Ainsi, il y a une contrainte excessive lorsque la charge financière des frais empêche une partie de poursuivre ou de défendre une demande d'indemnisation, lui refusant ainsi l'accès à la justice¹⁸. Le terme « contrainte excessive » a été interprété comme signifiant « illégitime, immodéré, excessif ou oppressif »¹⁹ ou autrement disproportionné dans un contexte donné.

règlements sont adoptés sans modifications importantes, ils menaceront la connectivité régionale et isoleront davantage notre pays comme l'un des territoires les moins concurrentiels au monde.» (en anglais seulement, traduction libre) (<https://airlinecouncil.ca/august-14-2024-the-hill-times-competitive-air-travel-in-canada-starts-with-public-investment/>).

¹⁵ Voir l'objectif n° 2 du *Règlement sur la protection des passagers aériens* – Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, *Règlement sur la protection des passagers aériens – Résumé de l'étude d'impact de la réglementation | Office des transports du Canada*.

¹⁶ Voir le *RPPA de Transports Canada*. Le RPPA doit être interprété de manière à ne pas entrer en contradiction avec la politique nationale des transports (voir l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada*).

¹⁷ *Uber Technologies Inc. c. Heller*, 2020 CSC 16.

¹⁸ *Ibid*, et *Trial Lawyers Association of British Columbia c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2014 CSC 59.

¹⁹ *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 SCR 650, 2007 CSC 15, au para. 140. *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*

Dans le contexte des frais de justice, la contrainte excessive ne peut donc pas être associée uniquement à la capacité de paiement d'une partie, mais au montant des frais dans le contexte dans lequel ils sont facturés.

Dans ce cas, les frais proposés sont totalement disproportionnés par rapport à la valeur moyenne des demandes d'indemnisation. Par conséquent, cela dissuaderait de se défendre contre les demandes d'indemnisation, même lorsqu'aucune indemnité n'est due. Il en résulte un déni *de facto* d'accès à la justice, en particulier dans les cas où les sociétés aériennes ne sont pas responsables; elles devront désormais payer des frais qui, dans la plupart des cas, dépassent l'indemnisation due en vertu du RPPA.

Les frais proposés sont en contradiction avec le principe selon lequel les coûts doivent dissuader tout abus du système judiciaire

La structure de frais proposée est contraire au principe qui veut que les coûts soient un moyen de dissuasion pour les litiges non fondés²⁰, et que la partie qui obtient gain de cause dans une affaire judiciaire ne devrait pas avoir à assumer les coûts²¹.

Les frais proposés vont encourager les demandes d'indemnisation non fondées, favorisant ainsi les litiges inutiles, et pénaliseront les transporteurs dans les cas où ils ont correctement appliqué le RPPA.

La structure des frais augmenterait considérablement le nombre de plaintes

La structure des frais proposée entraînerait une augmentation du nombre de plaintes, car les entreprises d'assistance en réclamation seraient désormais manifestement incitées à déposer des demandes d'indemnisation.

Les entreprises d'assistance en réclamation en Europe sont connues pour conserver une part de l'indemnisation due aux passagers en facturant des frais pour la tâche de déposer une demande d'indemnisation auprès d'une société aérienne ou d'un tribunal ou d'un organisme de décision d'arbitrage compétent²². Les pourcentages prélevés peuvent varier de 20 à 44 %, parfois en fonction de la complexité et des résultats. Au Canada, nous savons qu'une entreprise d'assistance en réclamation prend une commission de 30 % sur les demandes d'indemnisation des passagers déposées auprès de la société aérienne et de 45 % si l'indemnisation est obtenue à l'issue d'une procédure judiciaire.

Des frais élevés n'inciteraient pas l'OTC à améliorer ses processus injustes et inefficaces

L'OTC n'a pas réussi à mettre en place un système efficace de traitement des demandes d'indemnisation. Les inefficacités du système de l'OTC ont été signalées à l'Office par des transporteurs, en particulier en ce qui concerne :

²⁰ « Most would agree that the process of shifting of costs and fees acts as a deterrent to litigation. » H. Patrick Glenn, *Costs And Fees In Common Law Canada And Quebec* (en ligne, en anglais seulement) : [National reports Canada](#).

²¹ *Colombie-Britannique (ministre des Forêts) c. Bande indienne Okanagan*, 2003 CSC 71, paragraphes 19-22; *Chartered Professional Accountants of Ontario v. Gujral*, 2020 ONCJ 307 (en anglais seulement); *Ryan v. McGregor*, 1925 CanLII 460 (ON CA) (en anglais seulement); article 340 du *Code de procédure civile du Québec*, C-25.01; Professeur H. Patrick Glenn, *Costs And Fees In Common Law Canada And Quebec*, en ligne (en anglais seulement) : [National reports Canada](#).

²² Anna TIMS, *Beware firms trying to take a cut of your flight delay claim... you can do it for free*, The Guardian (28 octobre 2018) (en anglais seulement) : [Guardian flight delay compensation pay out claims firms](#); [HFW | Regulation \(EC\) 261/2004 litigation: claim agencies](#).

- le manque d'information aux voyageurs sur la manière dont les plaintes sont traitées en vertu du RPPA, ce qui donne lieu à des demandes d'indemnisation injustifiées;
- l'absence d'un processus de médiation efficace pour résoudre les demandes d'indemnisation à l'amiable et plus rapidement;
- des décisions contradictoires alors que les affaires présentent les mêmes caractéristiques factuelles²³;
- les attentes excessives et déraisonnables en matière de preuves;
- le fait de ne pas considérer comme inadmissibles des affaires qui devraient l'être²⁴ (affaires pour lesquelles les 790 \$ ne devraient pas être versés, mais qui deviendraient payables si elles sont néanmoins traitées par erreur comme étant admissibles).

En outre, l'Office ne dispose d'aucun processus de révision de ses propres décisions erronées ou incohérentes. Le seul mécanisme disponible pour contester les décisions des agents de règlement des plaintes est un contrôle judiciaire devant la Cour fédérale, ce qui implique des coûts importants pour les sociétés aériennes et les passagers. Les tentatives de recours au processus d'examen interne de l'Office se sont heurtées à un refus, même lorsque les dossiers contenaient des erreurs fondamentales évidentes, telles que deux décisions contradictoires pour le même vol, avec les mêmes éléments de preuve présentés dans les deux affaires²⁵.

Les frais élevés pour compenser les coûts d'exploitation de l'OTC n'inciteront pas ce dernier à améliorer ses processus lourds, inefficaces et incohérents. L'OTC ne devrait pas aller de l'avant avec cette proposition tant qu'un examen de ses processus internes n'aura pas été mené.

L'arriéré de l'OTC est plus important qu'il ne l'était lorsque le nouveau processus a été lancé, et les frais proposés ne résoudront pas ce problème

L'arriéré est aujourd'hui plus important qu'avant que l'OTC ne mette en œuvre son nouveau processus d'examen. Malgré les fonds supplémentaires alloués à l'OTC, il lui faut généralement de 18 à 24 mois pour résoudre les plaintes qui lui sont soumises. Cette procédure est plus longue que celle de nombreux tribunaux au Canada et disproportionnée par rapport à la valeur et à la nature de ces demandes d'indemnisation. Des inquiétudes concernant ces longs délais ont été régulièrement exprimées, notamment parce que la

²³ Voir des exemples de décisions incohérentes : les décisions concernant les affaires 24-00140 (décision 387982-CO-2024) et 23-61618 (décision 387597-CO-2024) ont été rendues par le même agent de règlement des plaintes le même jour, mais sont différentes, même si ces affaires concernaient le même vol et qu'Air Canada a fourni les mêmes éléments de preuve dans les deux cas. Le même problème s'est posé dans les affaires 23-53691 (décision 379685-CO-2024) et 23-53693 (379687-CO-2024), toutes deux émanant de passagers différents et concernant la même perturbation d'exploitation. Air Canada a fourni les mêmes preuves, mais a reçu des décisions avec des résultats différents.

²⁴ Voir par exemple : [affaire 23-18949](#) : l'agent de règlement des plaintes a rendu une décision rejetant la demande d'indemnisation, au motif qu'une décision avait déjà été rendue dans une autre affaire concernant le même passager et le même événement. Cette affaire n'aurait jamais dû être ouverte, et encore moins aboutir à une décision; [affaire 24-00918](#) : demande d'indemnisation qui avait déjà été payée par Air Canada et qui aurait dû être jugée inadmissible; [affaire 24-01933](#) : un double d'une autre plainte, qui avait déjà été jugée inadmissible par un agent de règlement des plaintes. Pourtant, la plainte 24-01933 elle-même n'a pas été jugée inadmissible et a été poursuivie et pleinement défendue; [affaire 24-02628](#) : retard de moins de trois heures qui aurait dû être jugé inadmissible, mais ne l'a pas été. Une décision a été rendue après la présentation d'une défense complète.

²⁵ L'Office a refusé d'examiner les décisions des agents de règlement des plaintes en vertu de l'article 32 de la Loi, qui est le seul mécanisme d'examen interne existant en dehors d'une révision judiciaire devant la Cour fédérale, une procédure disproportionnellement longue et coûteuse qui, lorsqu'elle a été utilisée, a généré une couverture médiatique qui a répandu l'idée erronée que les sociétés aériennes « poursuivent les passagers ».

collecte de preuves particulières relatives à une perturbation d'exploitation passée devient de plus en plus difficile au fil du temps.

La propre consultation de l'OTC indique qu'il vise une capacité de traitement d'environ 23 000 plaintes admissibles relatives au transport aérien par an. L'arriéré de l'OTC s'élève actuellement à plus de 70 000 dossiers. En conséquence, nous prévoyons qu'avec la capacité actuelle de l'OTC, le nombre d'affaires en attente continuera à augmenter et que les parties continueront à attendre plus longtemps avant d'obtenir un règlement.

L'application rétroactive des frais de l'OTC est injustifiée et récompense l'inefficacité

Les frais proposés par l'OTC s'appliquent aux plaintes qui lui ont été adressées, même avant la mise en œuvre de son nouveau processus le 30 septembre 2023, il y a un peu plus d'un an. Dans le cas d'Air Canada, cela signifie que des milliers de demandes d'indemnisation, remontant parfois à 2022, seraient sujettes aux frais proposés. L'OTC percevra en fait des frais pour les traiter des années plus tard.

En plus d'être injustifiable d'un point de vue politique, l'application rétroactive des frais est contraire aux principes directeurs du droit réglementaire, notamment en ce qui concerne l'application temporelle des lois et la prévisibilité de la réglementation.

La proposition n'est pas une bonne politique réglementaire

Le cadre réglementaire qui s'applique à nos activités est régi par les objectifs énoncés à l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada*, à savoir « un système de transport national compétitif et rentable ». D'une manière générale, le système de réglementation du Canada sert « les Canadiens et Canadiennes en favorisant la croissance de notre économie et en préservant les mesures de protection en matière de santé, de sécurité et d'environnement »²⁶. À cette fin, les principes directeurs de la politique réglementaire fédérale²⁷ visent à faire en sorte que les réglementations procurent les plus grands avantages globaux aux Canadiens.

Nous notons également que les processus modernes de résolution des litiges encouragent généralement les parties à parvenir à une entente à l'amiable, plutôt que de se rabattre sur des cadres juridictionnels longs et coûteux, qui ne devraient être utilisés qu'en dernier recours. C'est le cas dans de nombreux territoires au Canada²⁸. L'OTC est tenu de s'engager dans la médiation²⁹, mais dans la pratique, ne le fait pas dans le cadre de son nouveau système.

²⁶ Voir le message de la présidente du Conseil du Trésor, dans le [Rapport annuel pour l'exercice de 2022 à 2023 : initiatives fédérales de gestion de la réglementation](#).

²⁷ Voir la [Directive du Cabinet sur la réglementation](#).

²⁸ Par exemple, les parties à un litige au Québec doivent « considérer le recours aux modes privés de prévention et de règlement des différends (PRD) avant de [s']adresser aux tribunaux pour régler des malentendus, des problèmes, des différends, des oppositions ou même des conflits. Cette obligation a pour objectif d'inciter les personnes ayant un différend à poser des actions pour tenter de s'entendre avant que les choses s'enveniment au point de les judiciairiser. Elle favorise également le passage de la culture du procès à celle de l'entente. » Voir les [Modes de prévention et de règlement des différends du Québec](#). Voir aussi la [Médiation obligatoire pour les procédures civiles en Ontario](#).

²⁹ Art. 85.05(1) de la *Loi sur les transports au Canada*.

POUR LA SUITE DES CHOSES

Nous attachons une grande importance aux relations que nous entretenons avec tous nos clients et notre priorité est de traiter et de résoudre tout problème de manière équitable et à leur satisfaction, chaque fois que nous le pouvons. Nous apprécions ces occasions de maintenir et de chercher à rétablir nos relations avec les clients et de traiter à l'amiable les plaintes relatives aux perturbations d'exploitation. En conséquence, presque toutes les plaintes que nous recevons sont résolues; le recours à l'OTC ou à la procédure judiciaire est de loin l'exception.

Nous croyons qu'aucun frais ne devrait être appliqué tant que l'OTC n'aura pas résolu les problèmes fondamentaux liés à l'efficacité de son processus de résolution des litiges. À notre avis, une consultation publique ouverte³⁰ sur les [Lignes directrices de l'Office des transports du Canada sur le processus du Bureau de règlement des plaintes relatives au transport aérien](#) permettrait de mettre au point un processus plus efficace, plus équilibré, plus équitable et plus économique.

Plus particulièrement, l'OTC devrait envisager d'autoriser d'autres plateformes de résolution des litiges à servir dans ce domaine et à statuer sur les plaintes relatives au RPPA par le biais de décisions contraignantes, ce qui encouragerait le déploiement de mécanismes économiques et aiderait l'OTC à traiter son arriéré. Les organismes de réglementation européens se sont trouvés dans la même situation que l'OTC et ont mis en place des modes alternatifs de règlement des litiges³¹ pour gérer les plaintes de manière plus efficace et plus équitable. Il existe un précédent de ce type au Canada, dans le secteur bancaire³².

Nous pensons également que d'autres aspects pourraient être examinés dans le cadre d'une consultation, notamment la participation des agents de règlement des plaintes à la médiation et leur promotion de l'éducation des consommateurs en ce qui concerne leurs droits, la non-exigence de payer des frais lorsqu'il est établi que les transporteurs ont correctement appliqué les règlements³³, l'harmonisation des frais avec ceux facturés par les tribunaux et l'exposition des entreprises d'assistance en réclamation aux mêmes frais que les sociétés aériennes pour les demandes d'indemnisation qu'elles perdent.

Nous croyons en une résolution juste et efficace des litiges et nous travaillerons en collaboration avec l'OTC et les autres parties prenantes pour améliorer le système actuel et résorber le retard accumulé.

³⁰ Art. 85.12(3) de la *Loi sur les transports au Canada*.

³¹ Voir par exemple au Royaume-Uni : [Alternative dispute resolution | Civil Aviation Authority](#) (en anglais seulement). L'Europe dispose d'une directive sur les modes alternatifs de règlement (ou règlement extrajudiciaire) des litiges qui fait actuellement l'objet d'une révision : [Règlement extrajudiciaire des litiges de consommation – Commission européenne](#).

³² Voir l'article 627.48(3) de la *Loi sur les banques*, qui exige que chaque institution soit membre de l'organisme externe de traitement des plaintes, qui est défini comme une société désignée par le ministre des Finances pour être l'organisme externe de traitement des plaintes qui n'ont pas été résolues par ses institutions membres à la satisfaction des personnes qui ont déposé les plaintes ou qui n'ont pas été traitées dans la période prescrite. Les deux systèmes actuellement en place sont l'ombudsman des services bancaires et d'investissement (<https://www.obsi.ca/fr/>), et l'organisme de traitement des plaintes (https://bankingombuds.ca/?page_id=1426&lang=fr).

³³ La perte d'une affaire ne doit pas inclure les cas où un transporteur est condamné à payer un montant quelconque, comme le remboursement de petites dépenses, mais pas le versement d'une indemnité, par exemple. En ce qui concerne les perturbations d'exploitation, il y a perte lorsque l'agent de règlement des plaintes estime qu'un vol est contrôlable et qu'une indemnisation doit être versée.

Annexe 1
Frais de dépôt pour les demandes d'indemnisation de même valeur que les demandes d'indemnisation du RPPA devant l'OTC

Tribunal	Plaignant/demandeur	Défendeur
C.-B. (CRT)	75 \$ en ligne/100 \$ par courriel ou par courrier (demandes allant jusqu'à 3 000 \$)	0 \$ en ligne/25 \$ par courriel ou par la poste
Cour des petites créances en C.-B.	100 \$ (demandes allant jusqu'à 3 000 \$)	26 \$ (demandes allant jusqu'à 3 000 \$)/50 \$ (demandes de plus de 3 000 \$)
Cour des petites créances en Alberta	100 \$ (demandes allant jusqu'à 7 500 \$)	25 \$
Cour des petites créances en Saskatchewan	100 \$	50 \$
Cour des petites créances au Manitoba	75 \$ (demandes allant jusqu'à 5 000 \$)	50 \$
Cour des petites créances en Ontario	108 \$	77 \$
Cour des petites créances au Québec	115 \$ (demandes allant jusqu'à 5 000 \$)	182 \$ (demandes allant jusqu'à 5 000 \$) ³⁴
Cour des petites créances au N.-B.	50 \$ (demandes allant jusqu'à 3 000 \$)	25 \$
Cour des petites créances en N.-É.	99,70 \$ (demandes de moins de 5 000 \$)	
Cour des petites créances à T.-N.	100 \$ (demandes allant de 500 \$ à 25 000 \$)	
Cour des petites créances à l'Î.-P.-É.	100 \$	100 \$
CCDP (fédéral)	Sans frais	Sans frais
TCDP (fédéral)	Sans frais	Sans frais
CRTC (fédéral)	Sans frais	Sans frais
Cour d'appel fédérale	150 \$ (avis de demande : 50 \$)	150 \$

³⁴ Montant pour les personnes morales; inférieur pour les personnes physiques.