

PAR COURRIEL

Québec, le 13 janvier 2021

Office des transports du Canada
15, rue Eddy, 18e étage
Gatineau (Québec) K1A 0N9
Consultations-aeriennes.Air-Consultations@otc-cta.gc.ca

Objet : Commentaires portant sur le Document de consultation sur les demandes de modifications temporaires au Règlement sur la protection des passagers aériens

Madame,
Monsieur,

L'Association du transport aérien international (IATA), le Conseil national des lignes aériennes du Canada (CNLAC), Air Canada et Sunwing Airlines (Sunwing) demandent à l'Office des transports du Canada (OTC) de modifier temporairement certaines exigences du Règlement sur la protection des passagers aériens (RPPA) en matière d'indemnisation et de réacheminement, à la lumière des répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'industrie du transport aérien.

L'Office de la protection du consommateur souhaite faire part de ses commentaires relativement à certaines de ces demandes.

Mandat de l'Office de la protection du consommateur

L'Office de la protection du consommateur a été constitué en 1971 par la première Loi sur la protection du consommateur; il célébrera, cette année, son cinquantième anniversaire. L'Office a principalement pour mandat de surveiller l'application des quatre lois suivantes et de leur règlement d'application respectif :

- la Loi sur la protection du consommateur (RLRQ c. P-40.1) ;
- la Loi sur les agents de voyages (RLRQ c. A-10) ;
- la Loi sur les arrangements préalables de services funéraires et de sépulture (RLRQ c. A-23.001) ;
- la Loi sur le recouvrement de certaines créances (RLRQ c. R-2.2).

En outre, en vertu de la première de ces lois, l'Office a aussi pour fonction de recevoir les plaintes des consommateurs, d'éduquer et de renseigner les citoyens, et de promouvoir les intérêts des consommateurs par divers moyens. La Loi sur la protection du consommateur (ci-après LPC) lui attribue également un rôle de promotion des intérêts des consommateurs auprès des autorités gouvernementales au sens large, tout comme le mandat de coopérer avec les ministères et organismes en cette matière.

... 2

Québec

400, boul. Jean-Lesage
Bureau 450
Québec (Québec) G1K 8W4
Téléphone : 418 643-1484
Sans frais : 1 888 672-2556
Télécopieur : 418 528-2844
www.opc.gouv.qc.ca

Montréal

5199, rue Sherbrooke Est
Aile A, bureau 3671
Montréal (Québec) H1T 3X2
Téléphone : 514 253-6556
Sans frais : 1 888 672-2556
Télécopieur : 514 864-2400

L'Office profite d'une excellente notoriété auprès de la population québécoise. Annuellement, près de 160 000 consommateurs communiquent avec l'Office pour obtenir de l'information sur leurs droits et recours, se renseigner sur un commerçant, porter plainte contre l'un d'entre eux ou dénoncer un manquement à la loi.

Les commentaires reçus des consommateurs à l'occasion de ce processus d'échange d'informations alimentent sa connaissance de l'expérience vécue par les citoyens. Les consommateurs se tournent vers l'Office pour différentes préoccupations relatives à leur vie de consommateur qui portent sur des enjeux intimement liés à ceux visés par les lois qu'il a le mandat d'appliquer. Par exemple, actuellement, les consommateurs interpellent l'Office parce qu'ils se voient notamment imposés des crédits-voyage par les compagnies aériennes en cas d'annulation de vols, alors qu'ils devraient pouvoir bénéficier d'un remboursement en argent.

Commentaires sur les demandes de modification temporaire des exigences du Règlement sur la protection des passagers aériens

Les contrats relèvent de la compétence des provinces. Au Québec, le Code civil du Québec établit les principes qui sont à la base de la théorie générale des obligations et énonce des règles générales qui s'appliquent à tout contrat, quelle qu'en soit la nature. Il contient des règles qui s'intéressent notamment à la mise en œuvre du droit à l'exécution de l'obligation et traite des divers recours ouverts au créancier dont celui d'obtenir des dommages-intérêts. S'appliquent aussi dans les circonstances, la Loi sur la protection du consommateur lorsque qu'il s'agit d'un contrat conclu entre un consommateur et un commerçant et, dans certaines circonstances, la Loi sur les agents de voyages. Ces commentaires sont donc formulés malgré que les questions abordées ici relatives à la propriété et aux droits civils relèvent de la compétence des provinces.

Conformément au RPPA, les transporteurs aériens ont des obligations minimales envers les passagers lorsque des vols sont annulés ou retardés. Ces obligations varient selon que la perturbation est attribuable au transporteur, est attribuable au transporteur, mais nécessaire par souci de sécurité, ou est indépendante de sa volonté. Ainsi, si la perturbation est attribuable au transporteur aérien, celui-ci doit tenir les passagers au courant de la situation, respecter les normes de traitement des passagers (eau, nourriture, etc.), réacheminer ou rembourser les passagers et indemniser les passagers pour les inconvénients subis. Le transporteur aérien doit aussi respecter ces obligations, si la perturbation lui est attribuable, mais nécessaire par souci de sécurité, sauf celle d'indemniser les passagers. Finalement, si la perturbation est indépendante de la volonté du transporteur aérien, celui-ci doit tenir les passagers au courant de la situation et les réacheminer afin qu'ils puissent se rendre à destination.

Ainsi, dans tous les cas où les vols sont annulés, les transporteurs peuvent être tenus de réacheminer les passagers. C'est dans ce contexte que les organisations précitées demandent à l'OTC de supprimer temporairement les exigences de réacheminement qui incluent des vols avec d'autres transporteurs aériens (qu'ils aient avec ceux-ci des ententes commerciales ou non).

La suppression de ces exigences n'est pas sans conséquence pour les consommateurs. En effet, selon toute logique, il s'avérerait moins onéreux pour les transporteurs aériens d'annuler des vols programmés si la seule obligation qui leur incombait, relativement au réacheminement des passagers, était de leur fournir une réservation sur le prochain vol qu'ils exploiteraient eux-mêmes. Le retrait de ces exigences pourrait ainsi inciter les transporteurs aériens à annuler les vols qui pourraient s'avérer, au final, pas aussi rentables que prévu, au détriment des consommateurs, qui se retrouveraient avec des options de réacheminement beaucoup plus limitées.

La suppression de ces exigences semble aussi favoriser une stratégie des transporteurs aériens qui a été décrite par différents observateurs comme étant préjudiciable aux consommateurs. Plusieurs consommateurs ont contacté l'Office depuis septembre dernier relativement à des réservations faites récemment. Ils se plaignent essentiellement de modifications unilatérales des dates et heures des vols imposées par les transporteurs aériens et d'annulations de vols programmés. Il semble par ailleurs que les consommateurs optant pour un remboursement plutôt qu'un réacheminement se verraient imposer un crédit-voyage plutôt qu'un remboursement en argent. Les médias rapportaient récemment que malgré une demande grandement diminuée, des transporteurs aériens continuaient de programmer un grand nombre de vols, pour annuler la grande majorité d'entre eux avant le départ, une stratégie qualifiée d'« appât et substitution » par certains experts.

Diminuer les obligations des transporteurs aériens relativement au réacheminement des passagers pourrait, *a priori*, inciter certains à maintenir et même accroître le nombre de vols offerts, ce qui, dans le contexte, pourrait s'avérer une pratique commerciale douteuse, voire même trompeuse. En effet, après avoir annulé plusieurs vols de leur programmation, si les transporteurs aériens ne sont plus tenus de réacheminer les passagers sur les vols d'autres transporteurs aériens, ils pourraient alors rentabiliser les vols qu'ils auraient choisi d'opérer avec à leur bord, les passagers ayant subi l'annulation de leurs vols initiaux. Cette pratique commerciale pourrait s'avérer problématique si le transporteur annonce publiquement des vols alors qu'il est peu susceptible de pouvoir les honorer compte tenu du contexte prévalant actuellement. Cela pourrait être le cas, par exemple, si un transporteur aérien programme des vols les 10, 11 et 12 janvier pour une destination soleil. S'il a pour seule obligation celle de réacheminer lui-même les passagers des vols qu'il annule, il pourrait hypothétiquement être tenté d'annuler les vols prévus les 10 et 11 janvier afin de rentabiliser le vol prévu le 12 janvier. En effet, il est probablement beaucoup plus rentable de faire voler un avion rempli à 100 % plutôt que trois avions à 33 % chacun. Ce sont donc les consommateurs qui feraient alors les frais de cette pratique.

Par ailleurs, si les options de réacheminement sont réduites, il est raisonnable de penser que plus de passagers se verront contraints de demander un remboursement dans la mesure où l'offre de réacheminement ne répond pas à leurs besoins. Si le transporteur refuse d'effectuer le remboursement en argent et impose au client un crédit-voyage, certains pourraient prétendre qu'il s'agit d'une stratégie condamnable et hautement préjudiciable pour les consommateurs puisque celle-ci pourrait permettre de générer des liquidités au détriment des consommateurs. Évidemment, un tel stratagème devrait être démontré pour qu'il puisse être sanctionné.

Actuellement, lorsque les annulations ou les retards de vols sont attribuables aux transporteurs aériens et que les passagers ont été informés 14 jours ou moins avant l'heure de départ initiale que leur arrivée à destination sera retardée, les transporteurs doivent verser aux passagers une indemnité. Il semble que certaines décisions des transporteurs aériens, notamment l'annulation de certains vols, quoique prises dans le présent contexte de pandémie, soient justifiées par des considérations d'opportunité commerciale. Or, dans ce contexte, les passagers devraient avoir droit d'obtenir des indemnités puisque la cause de l'annulation est attribuable au transporteur. Quoique les transporteurs aériens prétendent que les annulations dues à la pandémie devraient être considérées comme totalement indépendantes de leur volonté, ils demandent néanmoins à l'OTC de modifier temporairement l'exigence relative à l'indemnité afin qu'elle ne s'applique que si les passagers ont été informés moins de 72 heures avant leur départ initial prévu.

Si les indemnités ne sont versées que si les passagers sont informés moins de 72 heures avant le départ prévu, selon toute vraisemblance, les transporteurs aériens bénéficieraient alors de la période du 14^e au 3^e jour avant le départ pour vendre des vols et évaluer l'opportunité de les maintenir ou de les annuler, sans avoir à dédommager les passagers pour les inconvénients subis en raison d'une annulation. Ces inconvénients sont d'autant plus importants si l'annulation est faite moins de 14 jours avant le départ.

Dans la mesure où les indemnités ne s'appliquaient qu'aux annulations faites moins de 72 heures avant le départ, il est à craindre que les annulations de vols s'effectuent encore plus tardivement. Dans ce contexte, un plus grand nombre de passagers feraient les frais d'une annulation à la dernière minute. Leurs perspectives d'obtenir un réacheminement satisfaisant seraient amenuisées et ils pourraient se voir imposer un crédit-voyage en guise de remboursement.

Ainsi, ces mesures, favorables aux transporteurs aériens, font craindre une augmentation des pratiques commerciales défavorisant les consommateurs. En outre, on peut s'interroger à savoir si celles-ci ne pourraient pas constituer des pratiques déloyales ou trompeuses au sens de la Loi sur la concurrence ainsi qu'en vertu de la Loi sur la protection du consommateur.

Conclusion

L'Office remercie l'OTC de lui avoir donné l'occasion de faire valoir les intérêts des consommateurs en regard des demandes de modification temporaire des exigences du Règlement sur la protection des passagers aériens formulées par l'industrie aérienne. Nous espérons que les préoccupations formulées dans la présente lettre pourront contribuer à la prise d'une décision juste et soucieuse des intérêts des consommateurs.

Je vous prie de recevoir, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La présidente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Champoux', with a long horizontal stroke extending to the right.

Marie-Claude Champoux