

Le 19 février 2019

Madame Caitlin Hurcomb, gestionnaire
Projets réglementaires
Office des transports du Canada,
15, rue Eddy
Gatineau (Québec) K1A 0N9

Objet : Projet de Règlement sur la protection des passagers aériens

Madame,

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec grand intérêt du projet de *Règlement sur la protection des passagers aériens* (ci-après « projet de règlement ») et souhaite vous faire part de ses commentaires.

La mission principale du Barreau du Québec étant la protection du public¹, celle-ci l'amène à assurer un rôle social de premier plan dans la promotion de la primauté du droit. C'est dans ce contexte que le Barreau du Québec donne son point de vue sur les questions liées à la protection des droits des consommateurs.

Actuellement, le Canada ne dispose pas d'un régime uniforme de protection des passagers aériens. Le *Règlement sur les transports aériens*² établit les conditions dont les transporteurs aériens qui mènent leurs activités au Canada doivent tenir compte dans leurs tarifs. Cependant, les transporteurs aériens ont le droit d'établir leurs propres politiques sur ces différents aspects.

Le projet de règlement définit les exigences concernant la clarté des communications, les vols retardés ou annulés, les refus d'embarquement, les retards sur l'aire de trafic de plus de trois heures, l'attribution de sièges aux enfants de moins de 14 ans, les bagages endommagés ou perdus et le transport des instruments de musique. Il vise à rendre les droits des passagers plus clairs et uniformes, car on y établit les exigences minimales, les normes de traitement des passagers et, dans certains cas, les indemnités minimales que tous les transporteurs aériens devront verser aux passagers.

Le Barreau du Québec salue ce projet de règlement qui est indispensable à la protection des droits des passagers aériens. Il ne fait aucun doute que ces mesures sont nécessaires

¹ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 23.

² DORS/88-58.

afin d'assurer l'équilibre entre les droits et obligations des passagers et des transporteurs aériens, en tenant compte de la réalité propre à ce domaine.

1. ARTICLE 5 : AVIS AUX PASSAGERS

L'article 5(4) du projet de règlement traite de la communication en langage clair et prévoit le texte de l'avis qui doit figurer sur toute plateforme numérique où le transporteur vend des titres de transport et sur tout document contenant l'itinéraire du passager :

« 5 [...] (4) L'avis suivant figure sur toute plateforme numérique où le transporteur vend des titres de transport et sur tout document contenant l'itinéraire du passager : « *Si l'embarquement vous est refusé, ou si votre vol est annulé ou retardé d'au moins deux heures ou si vos bagages sont perdus ou endommagés, vous pourriez avoir droit à certaines normes de traitement et à une indemnité en vertu du Règlement sur la protection des passagers aériens. Pour de plus amples renseignements sur vos droits, veuillez communiquer avec votre transporteur aérien ou visitez le site Web de l'Office des transports du Canada* ».

Pour faciliter davantage la transmission de l'information aux consommateurs et pour plus d'efficacité, le Barreau du Québec suggère d'inclure dans cet avis un hyperlien vers le site Web de l'Office des transports du Canada ou l'adresse Internet de l'Office des transports du Canada, selon que l'avis se trouve sur une plateforme numérique ou sur un document qui n'est pas numérique. De plus, le Barreau du Québec suggère que cet avis soit bilingue, comme celui prévu à l'article 7 du projet de règlement.

2. ARTICLES 8 ET 9 : RETARD SUR L'AIRE DE TRAFIC

2.1 Articles 8 et 9 : Exigence de la fermeture des portes

Les articles 8 et 9 du projet de règlement prévoient les droits des passagers lors d'un retard de plus de trois heures sur l'aire de trafic :

« 8 (1) Dans les cas du retard d'un vol sur l'aire de trafic, pour une période de plus de trois heures après la fermeture des portes de l'aéronef en prévision du décollage, ou après l'atterrissage, avec des passagers à bord, le transporteur veille à ce que, sans frais supplémentaires :

- a) les passagers ont accès à une toilette fonctionnelle si l'aéronef en possède;
- b) l'aéronef est adéquatement ventilé et climatisé ou chauffé;
- c) les passagers ont accès à un moyen de communication avec des personnes à l'extérieur de l'aéronef;
- d) les passagers ont accès à de la nourriture et à des boissons en quantité raisonnable compte tenu de la durée du retard, du moment de la journée et du lieu où se trouve l'aéroport.

(2) Si un passager requiert des soins médicaux urgents durant le retard du vol sur l'aire de trafic pendant plus de trois heures après la fermeture des portes

de l'aéronef en prévision du décollage, ou après l'atterrissage, le transporteur facilite l'accès à des soins.

9 (1) Lorsqu'un vol est retardé sur l'aire de trafic dans un aéroport au Canada, le transporteur permet aux passagers de débarquer de l'aéronef trois heures après la fermeture des portes en prévision du décollage ou trois heures après l'atterrissage. » (Nous soulignons)

À la lecture de l'article 8, la fermeture des portes semble être une condition essentielle au départ du délai prévu de trois heures et, par conséquent, à l'ouverture des quatre mesures prévues aux alinéas a) à d) et à la mesure prévue au paragraphe 2. Il en est de même à l'article 9 du projet de règlement concernant le débarquement des passagers. Or, qu'arrive-t-il si les passagers sont bien à bord de l'aéronef, mais que les portes ne sont pas fermées?

Le Barreau du Québec est d'avis que la rédaction des articles 8 et 9 doit être plus claire et ne devrait pas laisser de place à l'interprétation. Est-ce que le délai de trois heures commence nécessairement à courir dès la fermeture des portes? Si tel est le cas, le retard peut être beaucoup plus long et les mesures prévues pour les passagers devraient être revues en tenant compte de ce fait. Pour plus de clarté et pour une meilleure protection des droits des passagers, le moment à partir duquel débute le délai de trois heures ne devrait pas être variable.

2.2 Article 8 : Droits des passagers et soins médicaux

En ce qui concerne les mesures prévues pour les passagers, compte tenu de la période d'au moins trois heures d'attente prévue aux articles 8 et 9, le Barreau du Québec est d'avis que l'accès aux toilettes devrait être facilité davantage. En effet, il nous paraît difficile d'imaginer comment l'on pourrait empêcher les passagers d'avoir accès à une toilette dans de telles circonstances.

Aussi, il nous paraît impossible d'imaginer comment l'on pourrait empêcher un passager de recevoir des soins médicaux urgents, peu importe la durée du retard. En effet, comme rédigé, l'article 8(2) semble requérir le même délai d'au moins trois heures après la fermeture des portes avant que le transporteur ne soit obligé de faciliter l'accès à des soins médicaux que le règlement lui-même qualifie d'« urgents ». Or, il s'agit ici de soins pressants pour lesquels le passager ne peut pas attendre. L'utilisation du mot « pendant » à l'article 8 ne facilite pas l'interprétation de la disposition.

Selon le Barreau du Québec, le transporteur devrait faciliter l'accès aux soins médicaux urgents en tout temps et le règlement devrait être révisé en ce sens. De plus, cette obligation ne devrait pas être limitée aux soins médicaux urgents et devrait couvrir d'autres conditions médicales sérieuses ou pouvant avoir des conséquences graves sur la santé ou l'état d'esprit d'une personne. Pensons aux personnes diabétiques, par exemple, qui pourraient avoir besoin de soins, ou à des personnes souffrant de troubles mentaux.

2.3 Article 9 : Débarquement des passagers lorsque le décollage est probable

L'article 9(1) du projet de règlement prévoit le débarquement des passagers dans les cas similaires à l'article 8, donc lorsqu'un vol est retardé sur l'aire de trafic durant plus de trois heures. Par contre, l'article 9(2) y prévoit une exception :

9 [...] (2) Le transporteur n'est pas tenu de permettre aux passagers de débarquer de l'aéronef conformément au paragraphe (1) s'il est probable que le décollage ait lieu dans moins de quarante-cinq minutes et que le transporteur peut continuer à leur fournir le traitement visé à l'article 8 jusqu'au décollage.

Le Barreau du Québec se demande si le délai prévu de moins de 45 minutes est renouvelable ou s'il peut être invoqué seulement une fois par le transporteur. En effet, si le transporteur juge probable que le décollage aura lieu dans moins de 45 minutes et qu'il peut continuer à fournir le traitement visé à l'article 8, l'article 9(2) lui permet de ne pas faire débarquer les passagers. Par contre, une fois ce délai écoulé, si le décollage n'a toujours pas eu lieu, mais que le transporteur juge à nouveau probable que le décollage aura lieu dans moins de 45 minutes, est-ce qu'il pourra encore invoquer ce motif pour ne pas permettre le débarquement des passagers? À la lecture de l'article, il semble que oui, mais ce n'est pas clair. Si tel est le cas, ne devrait-il pas y avoir une limite à ce motif qui laisse quand même une marge de manœuvre non négligeable au transporteur?

En ce qui concerne « le traitement visé à l'article 8 » auquel l'article 9(2) fait référence, rappelons que, comme rédigé, l'article 8 n'offre ce traitement qu'après trois heures de retard à la suite de la fermeture des portes et que les passagers n'auront accès à une toilette que si l'aéronef en possède. Bref, des périodes de 45 minutes qui s'ajoutent à un délai initial d'au moins trois heures pourraient paraître excessives dans certaines circonstances. L'article 9(2) devrait prévoir certaines balises pour prévenir les abus.

3. ARTICLE 10 : SITUATIONS NON ATTRIBUABLES AU TRANSPORTEUR

L'article 10(1) du projet de règlement énumère les situations qui ne sont pas considérées comme attribuables au transporteur :

« 10 (1) Le présent article s'applique au transporteur lorsqu'un retard, une annulation ou un refus d'embarquement ne lui sont pas attribuables, notamment dans les situations suivantes :

- a) une guerre ou une situation d'instabilité politique;
- b) un acte illégal ou un acte de sabotage;
- c) des conditions météorologiques ou une catastrophe naturelle qui rendent impossible l'exploitation sécuritaire de l'aéronef;
- d) des instructions du contrôle de la circulation aérienne;
- e) un NOTAM au sens du *Règlement de l'aviation canadien*;
- f) une menace à la sûreté;
- g) des problèmes liés à l'exploitation de l'aéroport;

- h) une urgence médicale;
- i) une collision avec des oiseaux;
- j) un conflit de travail touchant un fournisseur de services essentiels, comme un aéroport et un fournisseur de services de navigation aérienne;
- k) une demande des policiers, des responsables de la sûreté ou des agents des douanes. »

Le Barreau du Québec propose d'ajouter la présence de drones à l'article 10.

4. ARTICLE 14 : RETARD DE DEUX HEURES

L'article 14 du projet de règlement prévoit des droits pour les passagers dans certaines circonstances, incluant certains retards lorsqu'ils sont communiqués aux passagers moins de deux heures avant l'heure de départ prévue sur leur titre de transport :

« 14 (1) Si les alinéas 11(2)b) ou (3)b), ou 12(2)b) ou (3)b) s'appliquent au transporteur et que le passager a attendu deux heures après l'heure de départ indiquée sur son titre de transport initial, le transporteur lui fournit, sans frais supplémentaires, le traitement suivant :

- a) de la nourriture et des boissons en quantité raisonnable compte tenu de la durée du retard, au moment de la journée et du lieu où se trouve le passager;
- b) l'accès à un moyen de communication. »

Est-ce que l'on doit présumer que les retards visés à l'article 14 sont ceux durant lesquels les passagers ne sont pas dans l'avion? Si tel est le cas, ce n'est pas clair à la lecture combinée des articles 14, 11 et 12, et l'article 14 devrait être clarifié pour éviter une confusion avec l'article 8 qui couvre les retards après l'embarquement.

5. ARTICLE 17 : ARRANGEMENTS DE VOYAGE ALTERNATIFS

L'article 17(1) du projet de règlement prévoit le type d'arrangements alternatifs qui doivent être fournis aux passagers dans certaines situations attribuables au transporteur. L'article 17(2), quant à lui, prévoit les situations qui donnent droit au remboursement du titre de transport :

« 17 (1) Si l'alinéa 11(2)c), (3)c) ou (4)c) ou 12(2)c), (3)c), ou (4)c) s'appliquent au transporteur, il fournit aux passagers, sans frais supplémentaires, les arrangements de voyage alternatifs suivants pour qu'ils puissent compléter leur itinéraire dès que possible :

- a) dans le cas d'un gros transporteur :
 - (i) une réservation confirmée pour le prochain vol disponible exploité par le transporteur, ou par un transporteur avec lequel il possède une entente commerciale, pour toute route aérienne vers la destination indiquée sur le

titre de transport initial du passager, dont le départ aura lieu dans les neuf heures de l'heure de départ indiquée sur ce titre de transport,

(ii) s'il ne peut fournir une réservation confirmée conformément à l'alinéa a), une réservation confirmée pour un vol exploité par tout transporteur pour toute route aérienne vers la destination indiquée sur le titre de transport initial du passager;

b) dans le cas d'un petit transporteur, une réservation confirmée pour le prochain vol disponible exploité par le transporteur, ou par un transporteur avec lequel il possède une entente commerciale, pour toute route aérienne vers la destination indiquée sur le titre de transport initial du passager.

(2) Si les arrangements de voyage alternatifs offerts conformément au paragraphe (1) ne satisfont pas aux besoins de voyage du passager, le transporteur :

a) dans le cas où le voyage n'a plus sa raison d'être en raison du retard, de l'annulation ou du refus d'embarquement, rembourse le titre de transport et fournit au passager une réservation confirmée pour un vol à destination du point de départ indiqué sur le titre de transport qui accommode les besoins de voyage du passager;

b) dans tous les autres cas, rembourse les portions inutilisées du titre de transport. » (Nous soulignons)

Le Barreau du Québec constate que l'article 17(1) semble laisser une grande marge de manœuvre au transporteur en ce qui concerne le type d'arrangement de voyage alternatif puisqu'il permet la réservation pour un vol pour « toute route aérienne » vers la destination indiquée sur le titre de transport initial. Le Barreau du Québec se demande s'il est approprié de laisser une si grande flexibilité dans la mesure où le passager pourrait se retrouver à devoir accepter un vol avec escales et, par conséquent, plusieurs vols consécutifs, alors que son titre initial lui accordait un vol direct. Un passager pourrait bien accepter certains types de vols alternatifs et une certaine flexibilité pourrait être de mise, mais ne devrait-il pas y avoir certaines balises pour éviter que certaines situations ne deviennent exorbitantes pour les passagers qui souhaitent tout de même se prévaloir de cette option?

Ensuite, il y a une erreur à l'article 17(1)a)ii) qui devrait faire référence à l'alinéa (i) et non à l'alinéa a).

Par ailleurs, nos commentaires sur l'article 17(1) s'appliquent également à l'article 18 du projet de règlement, qui traite des arrangements alternatifs lors de situations non attribuables au transporteur.

Enfin, le Barreau du Québec se questionne sur la signification du premier critère donnant droit au remboursement à l'article 17(2), soit le cas où le voyage « n'a plus sa raison d'être » en raison du retard, de l'annulation ou du refus d'embarquement. Ces termes sont flous et il n'est pas possible de déterminer quels sont les cas qui pourraient être

visés par cette disposition. L'article 17(2)a devrait donc être clarifié, par exemple par l'ajout d'exemples ou de présomptions, d'autant plus que seul le respect de ce critère donne droit au remboursement intégral du titre de transport ainsi qu'à une réservation confirmée pour un vol à destination du point de départ. Dans les autres cas, donc ceux visés au paragraphe b), le transporteur n'est tenu de rembourser que les portions inutilisées du titre.

6. ARTICLE 20 : INDEMNITÉ POUR REFUS D'EMBARQUEMENT

L'article 20 du projet de règlement prévoit les indemnités qui doivent être versées aux passagers selon la durée du retard lors d'un refus d'embarquement. Les paragraphes 2 et 3 traitent du délai de paiement :

« Paiement immédiat

(2) Le transporteur verse l'indemnité aussitôt qu'il le peut sur le plan opérationnel après le refus d'embarquement.

Paiement dans les quarante-huit heures

(3) Le transport [sic] veille à ce qu'il soit possible, sur le plan opérationnel, de verser le paiement dans les quarante huit [sic] heures suivant le refus d'embarquement.

Reconnaissance de dette écrite

(4) Si le transporteur ne peut verser l'indemnité avant l'heure d'embarquement pour le vol réservé dans le cadre d'arrangements de voyage alternatifs, il donne au passager une reconnaissance de dette écrite.

Ajustement

(5) Lorsqu'un passager arrive à la destination indiquée sur son titre de transport initial après l'heure prévue de son arrivée et que le montant de la reconnaissance de dette ne reflète pas le montant de l'indemnité due conformément au paragraphe (1), le transporteur doit ajuster le montant indiqué sur celle-ci. »(Nous soulignons)

Le Barreau du Québec se questionne sur l'interprétation de l'expression « aussitôt qu'il le peut sur le plan opérationnel » aux paragraphes 2 et 3 qui n'est pas claire, alors que le titre du paragraphe 2 énonce bien un « paiement immédiat ». Cette expression ouvre la porte à toutes sortes de raisons d'ordre opérationnel pour justifier un retard de paiement. Ensuite, le paragraphe 3 ajoute à la confusion puisqu'il prévoit un délai de 48 heures en faveur du transporteur. Est-ce qu'il s'agit d'un délai maximum? Que fait le passager qui ne reçoit pas le paiement dans les 48 heures? Les paragraphes 2 et 3 semblent ainsi même contradictoires.

Si l'objectif est d'accorder un paiement immédiat de l'indemnité, il faudrait réviser le libellé des paragraphes 2 et 3 pour le resserrer. Il y a lieu d'éviter que ces dispositions ne permettent une trop grande latitude au transporteur, d'autant plus qu'aucune sanction n'est prévue en faveur du passager.

Il y aurait également lieu de clarifier l'obligation du transporteur au paragraphe 5. Ce paragraphe prévoit l'ajustement du montant de l'indemnité selon la durée réelle du retard après l'arrivée à destination. Cependant, aucun délai n'est prévu pour le transporteur et aucune sanction n'est prévue pour le passager.

Enfin, le Barreau du Québec constate que rien n'est prévu dans le cas où le passager reçoit l'indemnité avant l'heure d'embarquement pour le vol alternatif, mais que le retard s'avère plus grand et lui donnerait droit à une indemnité plus élevée selon le paragraphe 1. En effet, l'ajustement prévu au paragraphe 5 ne s'applique qu'au cas où le passager a reçu une reconnaissance de dette. Or, le passager ne recevra une reconnaissance de dette que si le transporteur ne peut verser l'indemnité à temps. Ne devrait-il pas y avoir une mesure pour dédommager les passagers qui ne reçoivent pas une reconnaissance de dette écrite?

7. ARTICLE 22 : ATTRIBUTION DE SIÈGES AUX ENFANTS

L'article 22 prévoit l'attribution de sièges aux enfants de moins de 14 ans de la manière suivante :

« **22 (1)** Pour faciliter l'attribution de sièges aux enfants de moins de quatorze ans à proximité d'un parent ou d'un tuteur conformément au paragraphe (2), le transporteur :

- a) attribue des sièges avant l'enregistrement aux enfants de moins de quatorze ans et à leur parent ou tuteur, sans frais supplémentaires;
- b) lorsqu'il n'attribue pas de sièges conformément à l'alinéa a), il prend les mesures suivantes :
 - (i) il avise les passagers, avant l'enregistrement, qu'il facilitera l'attribution de sièges aux enfants à proximité d'un parent ou d'un tuteur sans frais supplémentaires au moment de l'enregistrement ou de l'embarquement,
 - (ii) il attribue des sièges au moment de l'enregistrement, si cela est possible,
 - (iii) s'il est impossible d'assigner des sièges au moment de l'enregistrement, tenter de trouver des volontaires qui acceptent de changer de place au moment de l'embarquement,
 - (iv) s'il est impossible d'assigner des sièges au moment de l'enregistrement et qu'aucun passager ne s'est porté volontaire pour changer de siège au moment de l'embarquement, il demande à d'autres passagers d'être volontaires pour changer de siège avant le décollage.

(2) Le transporteur facilite l'attribution des sièges aux enfants de moins de quatorze ans, sans frais supplémentaires, de la façon suivante :

- a) pour les enfants de quatre ans et moins, un siège adjacent au siège de leur parent ou tuteur;
- b) pour les enfants de cinq à onze ans, un siège dans la même rangée et situé à au plus un siège de celui de leur parent ou tuteur;
- c) pour les enfants de douze et treize ans, un siège dans une rangée qui est situé à au plus une rangée de celui de leur parent ou tuteur. »

À la lecture de cette disposition, il n'est pas possible de déterminer avec certitude si l'enfant de moins de 14 ans se verra attribuer un siège à proximité d'un parent ou d'un tuteur. Compte tenu de l'importance de cette mesure, il y aurait lieu de clarifier cette disposition concernant les enfants. Qu'arrivera-t-il si, après avoir pris les mesures prévues à l'article 22(1)b), les passagers visés refusent de changer de siège? Qu'arrivera-t-il s'il n'est tout simplement pas possible d'attribuer des sièges à ces enfants selon les exigences prévues à l'article 22(2)? Il semble que l'attribution de sièges dans ce cas dépend de plusieurs facteurs et aléas. Pour atteindre l'objectif de ces mesures, le Barreau du Québec se demande s'il n'est pas plus efficace de renforcer l'attribution de sièges aux enfants avant l'enregistrement.

De même, dans ce contexte, ce que l'on demande au transporteur de faire est très délicat. Compte tenu de cette situation particulière, le Barreau du Québec est d'avis que le règlement devrait prévoir des mesures additionnelles comme des écriteaux et des messages audio pour informer les passagers des moyens qui peuvent être pris pour l'attribution de sièges aux enfants.

8. ARTICLES 25 ET 28 : PUBLICITÉ

Pour plus de clarté, le Barreau du Québec suggère d'inclure une définition du terme « publicité » parmi les définitions à l'article 25 ainsi qu'une définition de ce qui constitue une « publicité interactive » ou « non interactive » comme employé à l'article 28(5)a).

De même, les renseignements mentionnés à l'article 28(1) qui doivent être inclus dans une publicité devraient être présentés sur un même écran, sans que cela nécessite quelque manipulation informatique ou autre.

9. INDEMNITÉS

Le règlement devrait indiquer clairement que les indemnités qui y sont prévues sont minimales et n'empêchent pas les passagers de réclamer des sommes supplémentaires le cas échéant, ou d'exercer d'autres recours notamment en vertu d'une loi provinciale applicable. Afin que les passagers soient adéquatement informés de leurs droits, le Barreau du Québec suggère d'inclure une disposition en ce sens dans la section concernant les indemnités aux passagers.

10. ORTHOGRAPHE

Le Barreau du Québec a constaté plusieurs fautes d'orthographe dans la version française du texte. Par exemple, aux articles 5(5), 12(2)d), 12(3)d), 12(4), 20(3) et 25(4) du projet de règlement. Il y aurait lieu de réviser le texte de ces dispositions.

Veillez accepter, Madame, mes salutations distinguées.

Le bâtonnier du Québec,

Paul-Matthieu Grondin
PMG/RH/lb
Réf. 263