

Responsabilisation accrue, responsabilité partagée
et normes de service dans l'écosystème du
transport aérien du Canada

Date : 11 mai 2023

Préparé par : YYZlaw – William F. Clark, Ehsan T. Monfared et Shaul Gordon

Préparé pour : le Conseil national des lignes aériennes du Canada
a/s de M. Jeff Morrison, président et chef de la direction



CNLA
Conseil national des lignes
aériennes du Canada



NACC
National Airlines
Council of Canada

600 – 116 Lisgar Street
Ottawa, Ontario
Canada, K2P 0C2



Table des matières

Introduction.....	3
La reprise des voyages après la pandémie	3
Les perturbations de l'été 2022	3
Les causes des perturbations de vols de l'été 2022	4
<i>L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)</i>	<i>4</i>
<i>L'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA)</i>	<i>5</i>
NAV CANADA	5
Le déficit de l'infrastructure de transport aérien	6
Les perturbations de l'été révèlent des lacunes structurelles et réglementaires	7
Mandat	9
Recommandations.....	10
<i>Recommandation 1 : Il faut des règlements normatifs pour créer un véritable modèle de responsabilisation et de responsabilité partagées dans l'écosystème du transport aérien du Canada</i>	<i>10</i>
<i>Recommandation 2 : Des normes de service et des règlements sur la capacité devraient être imposés aux acteurs de la chaîne de transport en vertu de la Loi sur les transports au Canada</i>	<i>11</i>
<i>Recommandation 3 : Tous les intervenants devraient être tenus de communiquer les raisons des interruptions de services en temps réel</i>	<i>11</i>
<i>Recommandation 4 : Les passagers devraient avoir droit à une indemnisation lorsqu'ils sont retardés en raison du non-respect des normes de service applicables par un acteur de la chaîne du voyage</i>	<i>12</i>
<i>Recommandation 5 : L'Office devrait se voir accorder des pouvoirs clairs pour effectuer des vérifications de conformité du respect des normes de service par les acteurs de la chaîne du voyage</i>	<i>13</i>
<i>Recommandation 6 : Les exigences en matière de collecte de données en vertu du Règlement sur les renseignements relatifs au transport devraient être élargies afin d'exiger des données sur le rendement de la part des entités participant à l'écosystème du transport aérien</i>	<i>13</i>
<i>Recommandation 7 : Un mécanisme accéléré d'arbitrage devrait être mis en œuvre</i>	<i>14</i>
Conclusion	16





Introduction

La reprise des voyages après la pandémie

Au Canada, la demande de transport aérien à la suite de la pandémie de COVID-19 a été exceptionnellement forte comparativement à ailleurs dans le monde. Les restrictions de voyage liées à la COVID-19 ont été maintenues plus longtemps au Canada que dans de nombreux autres pays, où les voyages ont repris plus progressivement.¹ En effet, c'est seulement au deuxième trimestre de 2022, plus de deux ans après l'arrêt presque complet de l'industrie de l'aviation, que le gouvernement canadien a mis en place un assouplissement significatif des restrictions de voyage.² Pendant ce temps, les prestataires de services de l'industrie du transport aérien, financés par des systèmes « utilisateur-payeur », ont dû réduire considérablement leurs effectifs. La concentration de la demande de transport aérien a mis à rude épreuve les transporteurs aériens canadiens et d'autres acteurs de la chaîne du voyage dans l'écosystème du transport aérien du Canada.

Les perturbations de l'été 2022

Le transport aérien est un écosystème complexe et interdépendant impliquant des chaînes de fournisseurs de services interactifs et d'agences gouvernementales. Lorsque les liens sont tendus ou rompus, des perturbations se produisent. Les perturbations des voyages dans les aéroports canadiens en juin 2022 ont mis cela en évidence. Les pénuries de personnel tout au long de la chaîne du voyage, le manque de personnel expérimenté et le sous-investissement dans les composantes clés de l'infrastructure aéroportuaire pendant la pandémie ont provoqué des retards généralisés qui se sont répercutés dans l'ensemble de l'écosystème et qui ont culminé avec les perturbations de juin 2022. Ces problèmes ont été causés par l'application stricte d'exigences d'entrée liées à la santé combinée au manque de personnel qualifié et expérimenté pour remplacer les employés mis à pied ou qui ont pris leur retraite pendant la pandémie, dans un contexte de demande latente de voyages à la suite de l'assouplissement des restrictions de voyage au Canada.

Alors que les retards s'accumulaient un vol après l'autre, les avions et les équipages n'étaient pas en place pour leur prochain vol, comme prévu. Plusieurs facteurs indépendants de la volonté des lignes aériennes ont contribué de façon importante à ces retards, comme la retenue des avions sur l'air de manœuvre, les longues files d'attente aux contrôles de sûreté et la réduction des mouvements d'aéronefs en raison des contraintes de personnel du contrôle aérien. En conséquence, les passagers ont été retardés, ont manqué leur vol de correspondance et on a dû leur trouver de nouvelles réservations sur des vols déjà complets.

¹ IATA « Canadian Government Urgently Need to Remove COVID -19 Travel Restrictions ». 15 juillet 2022.

² À compter du 1er avril 2022, les voyageurs entièrement vaccinés n'étaient plus tenus de fournir un résultat négatif au test de dépistage de la COVID-19 avant l'entrée; le dépistage aléatoire des voyageurs entièrement vaccinés a été temporairement suspendu à compter du 11 juin 2022 (puis repris le 10 juillet 2022) et les exigences en matière de vaccination ont été levées le 20 juin 2022.





Les bagages ont également dû être reconnectés avec leurs propriétaires et réintroduits dans le système.

Les causes des perturbations de vols de l'été 2022

Selon le Groupe d'action du transport aérien, il y avait 2,3 millions d'emplois de moins dans l'industrie mondiale de l'aviation en septembre 2021 par rapport aux données pré-COVID. Ces chiffres comprennent une diminution de 29 % du nombre d'employés contractuels dans les aéroports, comme les manutentionnaires au sol et le personnel des contrôles de sûreté, où 1,7 million d'emplois ont été perdus.³ Cette situation a préparé le terrain pour les perturbations de l'été 2022.

L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)

Les délais moyens de traitement des procédures de dédouanement ont été considérablement augmentés pour les passagers arrivant de destinations internationales, les passagers devant parfois attendre des heures pour franchir la douane.⁴ Les problèmes auraient été attribuables à une pénurie d'agents de l'ASFC formés et qualifiés et à des problèmes avec l'application ArriveCAN, l'outil qui visait à accélérer le délai de traitement prolongé par les nouvelles exigences d'entrées complexes liées à la pandémie. On estime que la vérification des certificats de vaccination et l'aide déployée pour remplir la demande ArriveCAN ont augmenté le temps de contrôle des passagers jusqu'à quatre à cinq minutes, comparativement au temps de contrôle de 30 à 60 secondes avant la pandémie.⁵ En l'absence du personnel supplémentaire nécessaire pour absorber ce délai de traitement plus long, les retards importants aux douanes ont entraîné une congestion au hall d'arrivée. Le nombre de passagers était si élevé aux arrivées qu'on a exprimé des préoccupations concernant les risques d'incendie. Cela a amené les aéroports à interdire le débarquement des passagers, ce qui a causé des retards sur l'air de manœuvre, et a retardé les passagers et les bagages pour leurs vols de correspondance, ainsi que les équipages pour leurs assignations ultérieures.

L'incidence sur les opérations des transporteurs a été importante. À l'Aéroport international Pearson de Toronto (« YYZ »), par exemple, la situation a persisté pendant plusieurs semaines et a attiré l'attention des médias.⁶ Entre la fin mai et la fin juin 2022, tous les jours des dizaines de vols ont été retardés à l'arrivée à YYZ. Selon les chiffres fournis par l'Autorité aéroportuaire

³ « Airports race to fill thousands of jobs cut during pandemic ». *Financial Times*, 7 juin 2022.

<https://www.ft.com/content/352bd6fd-2178-40d2-b7ee-0c54e0141326>

⁴ <https://www.ctvnews.ca/canada/airport-delays-couple-waited-for-hours-at-pearson-after-returning-from-honeymoon-1.5900274>

⁵ Tom Yun et Heather Wright, « [How delay at Pearson Airport got so bad: Aviation experts weigh in](#) ». CTV News, 9 juin 2022.

⁶ Il a été signalé que la situation était due « à une réduction de la capacité de traitement des passagers internationaux à l'arrivée, en raison des processus mandatés par le gouvernement et de la dotation en personnel de l'agence » (traduction libre), Brian Lilley. *Toronto Sun*, 3 juillet 2022. « [Pearson so bad that backups a National Fire Code Violation](#) ». *Toronto Sun*, 3 juillet 2022.



du Grand Toronto, environ 490 810 voyageurs, soit environ la moitié de toutes les arrivées internationales, ont été retardés en mai 2022, car ils étaient retenus à l'intérieur d'avions sur l'air de manœuvre ou faisaient face à des débarquements échelonnés pour alléger la pression sur les zones douanières débordantes.⁷

L'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA)

Les passagers ont subi de longues files d'attente dans les aéroports partout au Canada en raison d'une combinaison de pénuries de personnel – en particulier aux heures de pointe – de nouvelles recrues inexpérimentées et de congés de maladie de fin de semaine. Des rapports ont indiqué que l'ACSTA avait connu une forte attrition.⁸ Les volumes des retards pour les passagers et les équipages ont été si élevés que les vols ont dû être retenus soit pour permettre aux passagers ou à l'équipage d'arriver, soit pour enlever les bagages des passagers manquants. Ces retards ont provoqué de multiples répercussions, qui se sont accumulées et ont exaspéré les opérations.

Les données communiquées au public au moyen du tableau de bord sur les délais de traitement n'étaient pas représentatives de la situation réelle dans les aéroports à l'été 2022. Les temps d'attente de l'ACSTA sont calculés une fois que le passager entre aux contrôles de sûreté de l'ACSTA, ce qui peut être « la fin de l'attente » en fonction de l'endroit où la file d'attente commence réellement.⁹ L'été dernier, on a rapporté plusieurs fois que de nombreux passagers attendaient en dehors de l'entrée de la zone de contrôle de sûreté, parfois même à l'extérieur de l'aéroport.¹⁰

NAV CANADA

NAV CANADA a pris des mesures importantes pour réduire ses dépenses d'exploitation à la suite de la pandémie, notamment par une réduction importante de l'effectif et des stagiaires.¹¹ Bon nombre de ces employés étaient hautement qualifiés et difficiles à

⁷ Christopher Reynolds, « [Nearly half a million international flight passengers held up at Pearson in May](#) ». *CBC News*, 10 juin 2022.

⁸ Christopher Reynolds, « [Canadian airport security screeners to protest in streetwear for better conditions](#) ». *Global News*, 20 juin 2022.

⁹ « Les temps d'attente pour les files d'attente au contrôle de sûreté sont calculés par la numérisation des cartes d'embarquement lorsque vous entrez au début de la file d'attente, et encore une fois, avant de commencer votre processus de contrôle individuel. »

<https://www.catsa-acsta.gc.ca/fr/aeroport/aeroport-international-montreal-trudeau>

¹⁰ Vendredi matin, les voitures attendaient sur environ 500 mètres (0,5 km) pour se rendre à la zone des départs du terminal 1 de l'aéroport, alors que des centaines de passagers à l'intérieur attendaient d'atteindre les points de contrôle de sûreté.

<https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/canadas-busiest-airport-battles-delays-ahead-summer-travel-2022-05-20/>

Voir aussi

<https://globalnews.ca/news/9004782/edmonton-international-airport-gardaworld-security-screening-reject-offer/>

¹¹ www.navcanada.ca/en/news/news-releases/nav-canadaannounces-additional-workforce-change.aspx





remplacer, ce qui a fait en sorte que NAV CANADA a dû composer avec une augmentation de la formation requise pour les nouvelles recrues.¹²

Depuis mai 2022, NAV CANADA a restreint ses opérations aériennes au moyen de programmes d'attente au sol – permettant un nombre de vols moins élevé que prévu à l'origine – à l'aéroport Pearson de Toronto (YYZ), à l'aéroport international de Vancouver (YVR) et à l'aéroport international Montréal-Trudeau (YUL). À YYZ, par exemple, NAV CANADA a imposé 16 jours de programmes d'attente au sol en mai 2022. En juin 2022, 17 jours ont connu des programmes d'attente au sol. Plusieurs restrictions en route ont également été mises en œuvre au cours de ces mois, ce qui a eu pour effet de restreindre les opérations des transporteurs de manière significative et d'affecter la ponctualité, que ce soit en raison de routes inefficaces et d'une consommation accrue de carburant, d'un espacement accru entre les avions ou de restrictions en termes d'altitude et de routes.

Cette situation a grandement contribué aux retards effrénés qui se sont propagés dans les réseaux de transporteurs aériens, causant des perturbations de vol en raison du retard des avions et des équipages à l'arrivée.

Le déficit de l'infrastructure de transport aérien

Les aéroports canadiens ont connu une augmentation importante du volume de passagers avant la pandémie, ce qui a accru la pression sur l'infrastructure aéroportuaire existante. Au Canada, la plupart des fournisseurs d'infrastructure de services aériens, y compris les grands aéroports et les fournisseurs de services de navigation aérienne, s'appuient principalement sur le modèle d'affaires de « l'utilisateur-payeur ». Cela signifie que les recettes d'exploitation générées par ces acteurs de la chaîne du voyage proviennent principalement des volumes de passagers transportés et des entités qui utilisent l'infrastructure de voyage.

L'incidence de la COVID-19 sur les revenus aéroportuaires et les plans d'investissement a été sans précédent, et l'infrastructure des services aériens au Canada a été particulièrement affectée : son modèle autofinancé n'était pas conçu pour absorber le choc financier soudain découlant de la chute drastique du volume de passagers.

La pandémie a révélé les failles du modèle de l'utilisateur-payeur. Par exemple, l'incapacité des aéroports d'investir et d'entretenir les systèmes de manutention des bagages a entraîné des défaillances mécaniques et des pannes qui ont eu une incidence importante sur les opérations aériennes, et ont entraîné des retards dans les bagages et des plaintes contre les transporteurs aériens, pour des raisons indépendantes de leur volonté.¹³ En août 2022, les PDG de trois des plus grands aéroports du Canada ont souligné le déficit d'infrastructure dans leurs installations et le besoin de soutien gouvernemental.

¹² Mark Brooks, « CANADA'S BIGGEST POST PANDEMIC PROBLEM – RESTARTING AVIATION », *Friends of Pickering Airport*, 12 avril 2021.

¹³ <https://www.cbc.ca/news/business/missing-baggage-1.6503736>





Les perturbations de l'été révèlent des lacunes structurelles et réglementaires

Les perturbations de l'été 2022 ont révélé des lacunes structurelles et réglementaires liées i) aux activités d'autres acteurs de la chaîne du voyage dans l'écosystème du transport aérien du Canada lesquels jouent un rôle essentiel dans la facilitation du transport aérien au Canada (« acteurs de la chaîne du voyage »), et ii) au régime actuel de protection des passagers aériens au Canada.

Le Règlement sur la protection des passagers aériens (le RPPA), qui est entré en vigueur en plusieurs étapes depuis 2019, dans le but « qu'il offre aux passagers les droits et le traitement qu'ils méritent et pour lesquels ils ont payé »¹⁴ a été salué comme étant « de calibre mondial » par l'ancien ministre des Transports, l'honorable Marc Garneau. Le RPPA établit les obligations minimales d'un transporteur aérien envers ses passagers, y compris les normes de traitement et les niveaux d'indemnisation dans certaines circonstances. Le RPPA comprenait notamment des obligations relatives aux retards de vols, aux annulations, aux retards sur l'air de manœuvre, au refus d'embarquement et aux bagages perdus ou endommagés. Le niveau des obligations des transporteurs aériens envers leurs passagers en cas de retard, d'annulation et de refus d'embarquement dépend du degré de contrôle que les transporteurs aériens ont sur la situation. Cependant, le RPPA a été véritablement testé seulement au cours de la première année pleinement opérationnelle après la pandémie, révélant un certain nombre de défaillances qui démontrent que tenir seulement les transporteurs aériens responsables ne peut pas atteindre les résultats escomptés.

Les passagers qui ont subi des perturbations de vols au cours de l'été 2022 et dont les réclamations ont été rejetées par les transporteurs aériens – étant donné que les perturbations ont été causées par d'autres acteurs de la chaîne du voyage et étaient indépendantes de la volonté des transporteurs aériens – se sont tournés vers l'Office des transports du Canada (l'Office) pour obtenir un recours, ce qui a contribué à un arriéré croissant de plaintes.

L'arriéré de l'Office s'élève actuellement à plus de 42 000 cas, soit plus du triple du nombre de cas soumis au cours de la dernière année.¹⁵ Un examen des décisions publiques rendues par l'Office depuis 2022 démontre que le délai moyen entre la plainte initiale du passager et le moment où une décision finale est rendue est d'environ 24 mois.

¹⁴ *Transports Canada*, « [Les Canadiens bénéficieront du nouveau Règlement sur la protection des passagers aériens](#) ». 24 mai 2019.

¹⁵ Michael Pihach, « [Air passenger complaints triple in one year, NDP calls for automatic compensation](#) », *PAX News*, 3 mars 2023.



La Loi sur les transports au Canada¹⁶ (la *Loi*) oblige l'Office à rendre des décisions le plus rapidement possible, mais au plus tard 120 jours après la réception des documents.¹⁷ Les longs délais de règlement des plaintes vont à l'encontre de l'objectif du système de traitement des plaintes de l'Office, en tant qu'entité déléguée par la loi, de prendre des décisions sur les questions de transport rapidement et de manière simplifiée, par opposition au système judiciaire traditionnel.¹⁸

Les sondages révèlent un niveau croissant d'insatisfaction à l'égard du processus de règlement des différends de l'Office. Les résultats d'un sondage mené en 2019 indiquaient que seulement 25 % des passagers étaient insatisfaits ou très insatisfaits du temps que l'Office avait mis à traiter leur plainte. Ce nombre est passé à 71 % lors du sondage de 2022.¹⁹

Par conséquent, de nombreux voyageurs aériens ont renoncé au processus de traitement des plaintes de l'Office en faveur du tribunal des petites créances, ce qui a créé un arriéré supplémentaire dans le système de justice canadien en général.²⁰

Les transporteurs aériens règlent la grande majorité des réclamations et des plaintes qui leur sont présentées et versent une indemnisation lorsqu'elles doivent le faire en vertu du RPPA. Les transporteurs aériens obtiennent également gain de cause dans la grande majorité des plaintes qui sont portées devant les tribunaux. Les passagers sont frustrés par l'absence d'indemnisation lorsque les transporteurs aériens ne sont pas responsables, car d'autres prestataires de services de la chaîne de transport aérien ne sont pas tenus responsables de la fourniture de leurs services.

L'interdépendance des systèmes d'infrastructure aéronautique doit être prise en compte pour que tout régime d'indemnisation des passagers atteigne son objectif d'indemniser les Canadiens et les Canadiennes en cas de perturbations et pour stimuler le rendement de l'organisation responsable à respecter les normes de service. Seul un modèle de responsabilisation accrue et de responsabilité partagée entre tous les acteurs de la chaîne de voyage peut améliorer le système actuel, en plus des mécanismes alternatifs de règlement des différends.

¹⁶ [L.C. 1996, ch.10.](#)

¹⁷ Voir partie 29(1) de la *Loi sur les transports au Canada*.

¹⁸ Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov, 2019 CSC 65, paragraphe 29.

<https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/18078/index.do>

¹⁹ Darren Major, « [Surveys show Canadians increasingly frustrated by lengthy air passenger complaint process](#) ». *CBC News*, 11 mars 2023.

²⁰ Jill Macyshon and Tom Yun, « [Backlog of airline complaints balloons by 6,395 since December travel chaos: Canadian Transportation Agency](#) ». *CTV News*, 31 janvier 2023; Darren Major, « [Fed up with federal agency delays, air passengers turn to courts for compensation instead](#) ». *CBC News*, 29 décembre 2022.



Mandat

Le Conseil national des lignes aériennes du Canada (CNLA)²¹ a retenu les services de YYZlaw²² pour effectuer un examen par des experts du régime actuel de protection des passagers aériens au Canada et examiner les étapes nécessaires à la mise en œuvre d'un modèle de responsabilisation accrue et de responsabilité partagée entre tous les acteurs de la chaîne du voyage, dans le but d'améliorer l'expérience des passagers aériens.

Ce rapport vise à améliorer l'expérience des passagers aériens et la prestation des services qui leur sont offerts au sein du système de transport aérien canadien. Bien que nous ayons examiné des exemples externes de protection des passagers, de responsabilisation accrue, de responsabilité partagée et d'indemnisation provenant de l'extérieur du Canada, le contenu de ce rapport ne doit être considéré comme fournissant des conseils juridiques ou une analyse sur des questions de droit dans des juridictions à l'extérieur du Canada.

²¹ Le Conseil national des lignes aériennes du Canada est une association commerciale qui représente les plus grands transporteurs aériens du Canada et qui préconise des politiques qui améliorent l'expérience de voyage aérien.

²² YYZlaw est un cabinet d'avocats canadien spécialisé en droit de l'aviation. Le cabinet fournit des services juridiques aux lignes aériennes, aux aéroports et à d'autres entreprises liées à l'aviation.



Recommandations

La mise en œuvre d'un modèle de responsabilité partagée pour la prestation de services de transport aérien ne se veut pas punitive, mais offre plutôt un moyen de s'assurer que les passagers sont traités équitablement et que les autres fournisseurs de services sont incités à respecter des normes claires.

De plus, nous convenons, avec le gouvernement du Canada, que la transparence est importante pour les passagers, qui devraient recevoir des renseignements clairs et exacts sur les raisons pour lesquelles leur voyage a été affecté, ce qui peut seulement être fait de manière efficace par l'entité responsable du retard. Nos recommandations visent à combler les lacunes des lois et des règlements actuels qui sont régis par le régime global de protection des passagers aériens. Les membres du CNLA ne veulent pas se soustraire à leurs responsabilités envers les passagers.

Les recommandations suivantes sont proposées en vue d'améliorer l'expérience des passagers lors de l'ensemble de leurs interactions avec l'écosystème du transport aérien du Canada.

Recommandation 1 : Il faut des règlements normatifs pour créer un véritable modèle de responsabilisation et de responsabilité partagées dans l'écosystème du transport aérien du Canada.

L'approche appropriée pour mettre en œuvre des changements visant à évoluer vers un modèle de responsabilisation accrue et de responsabilité partagée repose sur des règlements normatifs. Cette recommandation est conforme à l'approche adoptée en vertu du RPPA, à l'égard des transporteurs aériens. À l'heure actuelle, un grand nombre de fournisseurs participant à tous les niveaux des catégories d'approvisionnement de la chaîne du voyage (services de navigation aérienne, services aéroportuaires, services de sûreté aéroportuaire et services de dédouanement) ne figurent pas dans le cadre de protection des passagers. Un modèle d'autoréglementation délégué par le gouvernement serait peu pratique et susceptible d'être inefficace. Pour les mêmes raisons, il est également peu probable que des codes de conformité volontaires atteignent les résultats escomptés – autrement, ils auraient déjà été mis en œuvre.

La véritable appropriation et la responsabilité de la conformité aux normes de service peuvent seulement être atteintes par des exigences légales.



Recommandation 2 : Des normes de service et des règlements sur la capacité devraient être imposés aux acteurs de la chaîne de transport en vertu de la Loi sur les transports au Canada.

Des normes de service claires sont essentielles pour maintenir une expérience cohérente, fiable et satisfaisante pour les passagers, et pour encourager les acteurs de la chaîne du voyage à accorder la priorité à la fonctionnalité et au rendement. Les normes de service devraient couvrir tous les aspects clés du transport aérien, y compris les services de navigation aérienne, les contrôles de sûreté, les processus douaniers et la fiabilité des éléments essentiels de l'infrastructure aéroportuaire, comme les systèmes de bagages.

La mise en œuvre de normes nationales cohérentes améliorera également la résilience de l'écosystème de l'aviation lors de conditions météorologiques imprévues ou d'autres circonstances extraordinaires, car chaque partie prenante s'efforcera de respecter les normes et saura qu'elle peut compter sur d'autres fournisseurs de services de l'écosystème pour réaliser les performances prévues.

Pour une efficacité maximale, ces normes de service devraient être appliquées au niveau le plus pratique des unités opérationnelles, comme les aérogares individuelles plutôt qu'à des aéroports entiers.

Recommandation 3 : Tous les intervenants devraient être tenus de communiquer les raisons des interruptions de services en temps réel.

L'une des principales différences entre le RPPA et les autres régimes de droits des passagers dans le monde, y compris le règlement (CE) no 261/2004 (CE261), est que l'article 13 du RPPA oblige les transporteurs aériens à communiquer la raison de la perturbation des vols. Cependant, même au Canada, aucun fournisseur de services de l'industrie du transport aérien autre que les transporteurs n'a des exigences similaires en matière de communications en temps réel.

Alors qu'à l'été 2022, la plupart des passagers ont été perturbés en raison d'évènements indépendants de la volonté des transporteurs aériens à la suite de l'effondrement de l'écosystème de l'aviation, souvent, les transporteurs ne disposent pas de données complètes et précises sur les raisons des perturbations en temps réel, en particulier lorsque les perturbations résultent de l'effet d'entraînement d'autres perturbations dans l'écosystème.²³ On ne peut pas s'attendre à ce que les transporteurs recueillent des renseignements exacts et complets et les données qui les sous-tendent, sans la participation d'autres intervenants.

²³ La raison pour laquelle un fournisseur de navigation impose un programme d'attente au sol pour des questions non liées aux conditions météorologiques, ou la raison pour laquelle les douanes canadiennes sont tellement embourbées que les passagers sont interdits de débarquement, ne sont souvent pas disponibles pour les transporteurs en temps réel.



La première recommandation formulée par le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités pour renforcer les droits des passagers aériens au Canada est de veiller à ce que les lignes aériennes communiquent les problèmes de service (p. ex. retards de vol, annulations de vols) de manière détaillée, opportune et plus transparente.²⁴ Cet objectif peut seulement être atteint en étendant l'obligation de divulguer les interruptions de service à d'autres prestataires de services de la chaîne du voyage. Cela devrait être facilement réalisable une fois que les normes de rendement auront été établies, conformément à notre recommandation 2 ci-dessus. Une fois ces normes établies, les performances devraient être mesurées selon ces normes et ces mesures pourraient être publiées en temps réel.

L'échange de renseignements sur les interruptions de service au sein de la chaîne du voyage accroîtra la transparence pour les Canadiens et les Canadiennes, appuiera l'évaluation des causes profondes de la perturbation et permettra à l'Office de régler plus efficacement les plaintes relatives au transport aérien. Bien que l'ACSTA publie certains temps d'attente, ceux-ci ne sont pas calculés à partir de l'endroit où l'attente commence réellement dans les situations où les files d'attente se forment à l'extérieur de l'entrée des points de contrôle de sûreté.²⁵ À notre connaissance, l'ASFC et NAV CANADA ne publient pas leurs résultats de rendement dans les aéroports.

Cette question est devenue de plus en plus critique à la lumière du projet de loi qui pourrait renverser le fardeau de la preuve sur les transporteurs pour réfuter si une perturbation de vol était contrôlable, ce qui nécessite la production d'un dossier de preuve plus rigoureux. Le seul recours dont disposent actuellement les transporteurs aériens pour obtenir les renseignements nécessaires auprès de tiers consiste à délivrer une citation à comparaître, ce qui complique encore la procédure et est totalement disproportionné par rapport à la valeur de l'indemnisation que les passagers peuvent demander en vertu de l'APPR. Les transporteurs seront en mesure de fournir des renseignements à leurs clients et à leurs partenaires de transport aérien en temps réel s'ils ont une vue d'ensemble dès le départ. Les passagers devraient avoir le droit de comprendre ce qui a pu causer la perturbation de leur voyage, à la fois en temps réel, et après une analyse plus approfondie, s'ils souhaitent déposer une demande d'indemnisation.

Recommandation 4 : Les passagers devraient avoir droit à une indemnisation lorsqu'ils sont retardés en raison du non-respect des normes de service applicables par un acteur de la chaîne du voyage.

Les passagers devraient être indemnisés lorsque d'autres fournisseurs de services de l'écosystème de l'aviation ne respectent pas les paramètres de rendement en vertu des

²⁴ Parlement du Canada. Rapport du Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, 44e législ., 1re session (2023).

²⁵ Voir note 9.



normes de service applicables, tout comme les transporteurs qui demeurent responsables des perturbations de vol causées par des événements contrôlables. Par exemple, l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol, aux Pays-Bas, a mis en place un régime temporaire permettant aux passagers qui ont manqué leur vol entre le 23 avril et le 11 août 2022, en raison de délais d'attente exceptionnellement longs au contrôle de sûreté, de déposer une demande d'indemnisation directement auprès de l'aéroport pour tous les frais raisonnables qu'ils ont dû assumer.

L'indemnisation pour les perturbations indépendantes de la volonté des transporteurs pourrait être accordée à partir d'un fonds financé par les acteurs de la chaîne du voyage (non compris les compagnies aériennes, étant donné le RPPA actuel) en fonction de leur respect ou de leur non-respect des normes de service établies. Le fonds pourrait être géré par l'Office, compte tenu de sa compétence et de son rôle actuel dans le système canadien de justice en matière de transport.

Recommandation 5 : L'Office devrait se voir accorder des pouvoirs clairs pour effectuer des vérifications de conformité du respect des normes de service par les acteurs de la chaîne du voyage.

Le respect par tous les acteurs de la chaîne du voyage des normes de services définies pour eux relève des pouvoirs généraux de l'Office d'effectuer des enquêtes. La *Loi sur les transports au Canada* devrait être révisée afin d'établir clairement la compétence de l'Office en matière d'enquêtes lorsque les activités d'un acteur de la chaîne du voyage ne respectent pas les normes établies, ce qui entraîne des retards ou des pertes pour les voyageurs et les transporteurs aériens.²⁶

Ce modèle fournit une évaluation transparente et indépendante de la mesure dans laquelle le rendement par rapport aux normes a été mesuré et présenté comme prévu dans les règlements applicables.

Recommandation 6 : Les exigences en matière de collecte de données en vertu du Règlement sur les renseignements relatifs au transport devraient être élargies afin d'exiger des données sur le rendement de la part des entités participant à l'écosystème du transport aérien.

Les lois et règlements actuels en matière de collecte de données se concentrent sur les transporteurs aériens, mais ne tiennent pas compte de la façon dont les retards causés par d'autres acteurs de la chaîne du voyage peuvent affecter l'ensemble du système.

²⁶ L'article 37 de la *Loi sur les transports au Canada* confère à l'Office des transports du Canada le pouvoir général d'enquêter, d'entendre et de trancher une plainte concernant une action, une question ou une chose interdite, sanctionnées ou devant être accomplies, et qui sont administrées en tout ou en partie par l'Office des transports du Canada.



De plus, l'écosystème complexe du transport aérien canadien fait en sorte qu'il est difficile de trouver les causes profondes des perturbations. Pour y remédier, il faut une approche systématique fondée sur les données, en commençant par la collecte et la communication de données auprès de toutes les entités qui jouent un rôle. En plus d'établir des normes de service et d'afficher des données sur le rendement par rapport à ces normes en temps réel, comme le suggèrent les recommandations 2 et 3, une collecte de données plus large et des rapports réguliers de la part de tous les acteurs de la chaîne du voyage constituent la prochaine étape nécessaire pour créer une base de référence de responsabilisation accrue et de responsabilité partagée.

Des rapports publics peuvent donner aux Canadiens et aux Canadiennes une idée plus claire de l'état de l'écosystème du transport aérien au Canada avant leur voyage et leur permettre de comprendre à quoi s'attendre. Les gouvernements seront également en mesure d'affecter plus efficacement les ressources pour améliorer le fonctionnement du système de transport aérien du Canada, une fois que des paramètres seront disponibles pour l'analyse et la détermination des problèmes systémiques.

Nous recommandons que le Règlement sur les renseignements relatifs au transport soit révisé afin d'inclure toutes les entreprises de services aériens, leurs temps d'attente et leur rendement par rapport aux normes de service prévues, d'une manière qui fournit des données utiles (p. ex. par heure de la journée, par aéroport, par aérogare, incluant la cause fondamentale lorsque les normes ne sont pas respectées, etc.).

Ces renseignements sont devenus de plus en plus critiques à la lumière du projet de loi qui pourrait renverser le fardeau de la preuve sur les transporteurs pour réfuter si une perturbation de vol était contrôlable, ce qui nécessite la production d'un dossier de preuve plus rigoureux.

Recommandation 7 : Un mécanisme accéléré d'arbitrage devrait être mis en œuvre.

Bien que le gouvernement du Canada ait laissé entendre que grâce à l'échange de données et aux normes de service, les transporteurs peuvent demander des comptes aux aéroports au moyen de contrats commerciaux, de meilleures solutions peut être envisagées.

Depuis plus d'un siècle, les chemins de fer canadiens sont assujettis à des règlements fédéraux imposant des normes de service. Si un expéditeur n'est pas satisfait du niveau de service qu'il reçoit, il peut déposer une plainte auprès de l'Office. Sur réception de la plainte, l'Office ouvrira une enquête et décidera, en fonction de ses conclusions, si la compagnie de chemin de fer a rempli son obligation de service. L'établissement de normes de service et l'exigence d'une conduite « commercialement équitable et raisonnable » sont enchâssés dans la *Loi sur les transports au Canada*.

Il existe des mécanismes de décision accélérée entre les transporteurs aériens et les acteurs de la chaîne du voyage à l'extérieur du Canada. Au Royaume-Uni, la Civil Aviation Authority



(autorité de l'aviation civile) a introduit, en 2008, le Service Quality Rebate Scheme (un système de rabais sur la qualité du service), mis en œuvre dans les aéroports d'Heathrow et de Gatwick. Le système a été introduit pour identifier les normes de service que les transporteurs aériens et les passagers pouvaient attendre de ces aéroports en échange des redevances aéroportuaires qu'ils payaient, et pour fournir aux aéroports une incitation financière à respecter une norme fixe de qualité de service. En cas de non-respect de ces normes, l'aéroport doit rembourser une partie des redevances perçues, mensuellement, aux transporteurs aériens.

Compte tenu des modifications proposées à l'Office lesquelles obligeraient les transporteurs à payer des frais à l'Office pour le traitement des plaintes, les transporteurs devraient être libres de payer un autre fournisseur de règlement de différends pour leurs services, comme solution de rechange pour que les Canadiens et les Canadiennes puissent déposer leur plainte en vertu du RPPA au moyen d'un processus accéléré. Un tel processus s'est avéré fructueux en Europe pour les plaintes déposées en vertu du règlement CE261/2004 grâce à la mise en œuvre par les États membres de l'UE de la directive sur les modes alternatifs de résolution des conflits²⁷, les prestataires de règlement des litiges ayant acquis une expertise dans l'application et l'interprétation du cadre réglementaire. La concurrence sur le marché du règlement des différends a favorisé l'efficacité et l'innovation dans ce domaine, éliminant l'arriéré et permettant une meilleure proportionnalité des coûts de traitement par rapport à la valeur des réclamations.

²⁷ Voir la directive de la CE relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0011>



Conclusion

À la suite de la pandémie de COVID-19, l'industrie canadienne du transport aérien a fait face à une courbe de demande significative et à une pression importante sur son écosystème complexe et interdépendant.

Toutefois, tirer des leçons de la pandémie signifie combler les lacunes structurelles et réglementaires qui sont devenues apparentes. Tous les intervenants ont un rôle important à jouer dans le système du transport aérien et une interaction cohérente de tous les intervenants repose impérativement sur des normes de service exhaustives et exécutoires.

L'arriéré croissant de plaintes devant l'Office en raison des perturbations des voyages l'été dernier souligne la nécessité d'améliorer la responsabilisation et de partager les responsabilités entre tous les acteurs de la chaîne du voyage. Les ressources publiques consacrées au traitement de ces plaintes devraient être réorientées vers la mise en œuvre d'un modèle plus complet et plus efficace qui assure une meilleure expérience de voyage aux passagers aériens.