

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 23, 2026

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met with videoconference this day at 6:48 p.m. [ET] to study the subject matter of those elements contained in Division 17 of Part 4 of Bill C-31, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on November 4, 2025; and, in camera, for consideration of a draft report.

Senator David M. Wells (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: I call this meeting of the Standing Senate Committee on Transport and Communications to order. I would like to note the cards that we have in front of us. Please keep your headsets away from the microphones. Thank you for your cooperation.

My name is David Wells, and I'm a senator from Newfoundland and Labrador. I'd like to ask my colleagues to introduce themselves, please.

Senator Simons: Senator Paula Simons. I'm from Alberta, Treaty 6 territory.

[*Translation*]

Senator Quinn: Jim Quinn from New Brunswick.

Senator Cormier: René Cormier from New Brunswick.

[*English*]

Senator Mohamed: Farah Mohamed, Ontario.

[*Translation*]

Senator Arnold: Dawn Arnold from New Brunswick.

Senator Aucoin: Réjean Aucoin from Nova Scotia.

Senator Miville-Dechêne: Julie Miville-Dechêne from Quebec.

[*English*]

The Chair: I'd like to welcome everyone with us today as well as those listening to us online on the Senate's website, sencanada.ca.

Today we are meeting to continue our study of the subject matter of those elements contained in Division 17 of Part 4 of Bill C-31, budget 2025 implementation act, no. 2, which relates to amendments to the Canada Transportation Act.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 23 septembre 2026

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 18 h 48 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier la teneur des éléments de la section 17 de la partie 4 du projet de loi C-31, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 4 novembre 2025; et, à huis clos, pour examiner une étude de rapport.

Le sénateur David M. Wells (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je déclare ouverte cette réunion du Comité sénatorial permanent des transports et des communications. Je souhaite attirer l'attention sur les cartes que nous avons devant nous. Je vous prie de garder votre oreillette loin des microphones. Merci de votre coopération.

Je m'appelle David Wells et je suis sénateur de Terre-Neuve-et-Labrador. J'aimerais demander à mes collègues de se présenter, s'il vous plaît.

La sénatrice Simons : Sénatrice Paula Simons, du territoire visé par le Traité n° 6, en Alberta.

[*Français*]

Le sénateur Quinn : Jim Quinn, du Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Cormier : René Cormier, du Nouveau-Brunswick.

[*Traduction*]

La sénatrice Mohamed : Farah Mohamed, de l'Ontario.

[*Français*]

La sénatrice Arnold : Dawn Arnold, du Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Aucoin : Réjean Aucoin, de la Nouvelle-Écosse.

La sénatrice Miville-Dechêne : Julie Miville-Dechêne, du Québec.

[*Traduction*]

Le président : Je souhaite la bienvenue à toutes les personnes parmi nous aujourd'hui ainsi qu'aux gens qui nous écoutent en ligne sur le site Web du Sénat, à sencanada.ca.

Nous nous réunissons aujourd'hui pour étudier la teneur des éléments de la section 17 de la partie 4 du projet de loi C-31, Loi n° 2 d'exécution du budget de 2025, qui porte sur des modifications à la Loi sur les transports au Canada.

With that, I would now like to introduce our witnesses. From Air Passenger Rights, Gábor Lukács, President; from Flight Claim, Jacob Charbonneau, Cofounder and Chief Executive Officer; and from Option consommateurs, Sara-Ève Levac, Lawyer and Analyst. Welcome, all. Thank you for joining us today.

Witnesses will provide opening remarks of approximately five minutes, which will be followed by a question-and-answer session with the senators.

I will now invite Mr. Lukács to give his opening remarks, to be followed by Mr. Charbonneau. Mr. Lukács, the floor is yours.

Gábor Lukács, President, Air Passenger Rights: Mr. Chair and honourable senators, Air Passenger Rights is Canada's independent, non-profit organization of volunteers devoted to empowering travellers. We have a track record of successfully predicting shortcomings and loopholes in legislation relating to air passenger rights. For example, in 2023, we cautioned that the government's proposal in Bill C-47 violates Charter-protected freedom of expression rights. Earlier this year, the Ontario Superior Court of Justice declared that the provision in question was contrary to the Charter.

Since 2017, we have testified before multiple parliamentary committees. Each time, we cautioned that Canada's existing and proposed passenger protection regimes were inadequate and would result in a soaring backlog of passenger complaints. By 2026, the Canadian Transportation Agency had a 97,000-complaint backlog, thereby validating our predictions.

After nine years of denial, the government acknowledged that "the system is broken" and that "Canadians deserve better."

In Bill C-31, the government proposes to solve the crisis by privatizing passenger complaint adjudication. Proposed clause 85.21 would allow airlines to hand-pick the adjudicators who decide passenger complaints. Proposed clause 85.24 would make decisions rendered by the airline-chosen adjudicators binding on passengers. In our view, the government's proposal is illusory, ineffective, unfair to passengers and unprecedented in the Western world.

It is illusory and ineffective because it does not remedy the root causes.

First, despite Bill C-47, the Government of Canada failed to implement and impose significant fines on airlines that violate passengers' rights.

J'aimerais maintenant présenter nos témoins. Nous avons Gábor Lukács, président de Droits des passagers aériens; Jacob Charbonneau, cofondateur et président-directeur général de Vol En Retard; et Me Sara-Ève Levac, avocate et analyste d'Options consommateurs. Bienvenue à vous tous. Merci d'être parmi nous aujourd'hui.

Les témoins feront des déclarations liminaires d'environ cinq minutes, qui seront suivies d'une séance de questions et de réponses avec les sénateurs.

J'invite maintenant M. Lukács à faire sa déclaration liminaire. Il sera suivi de M. Charbonneau. Monsieur Lukács, vous avez la parole.

Gábor Lukács, président, Droits des passagers aériens : Monsieur le président, honorables sénateurs, Droits des passagers aériens est une organisation indépendante et à but non lucratif de bénévoles déterminés à donner des moyens aux voyageurs. Nous avons l'habitude de prédire avec succès des lacunes et des échappatoires dans la législation concernant les droits des passagers aériens. Par exemple, en 2023, nous avons fait une mise en garde pour indiquer que la proposition du gouvernement dans le projet de loi C-47 viole le droit à la liberté d'expression protégé par la Charte. Plus tôt cette année, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a déclaré que la disposition en question était contraire à la Charte.

Depuis 2017, nous avons témoigné devant de multiples comités parlementaires. Chaque fois, nous les avons avertis que les régimes de protection des passagers existants et proposés étaient inadéquats et qu'ils se traduiraient par une augmentation fulgurante de l'arriéré de plaintes des passagers. En 2026, l'Office des transports du Canada avait un arriéré de 97 000 plaintes, ce qui a confirmé nos prédictions.

Après neuf années de déni, le gouvernement a reconnu que le « système ne fonctionne pas » et que les « Canadiens méritent mieux ».

Dans le projet de loi C-31, le gouvernement propose de résoudre la crise en privatisant le règlement des plaintes des passagers. L'article 85.21 proposé permettrait aux compagnies aériennes de trier sur le volet les arbitres qui se prononceraient sur les plaintes des passagers. L'article 85.24 proposé rendrait exécutoires pour les passagers les décisions rendues par les arbitres choisis par les compagnies. À notre avis, la proposition du gouvernement est illusoire, inefficace et injuste pour les passagers, et elle est sans précédent en Occident.

Elle est illusoire et inefficace parce qu'elle ne s'attaque pas aux causes profondes du problème.

Premièrement, malgré le projet de loi C-47, le gouvernement du Canada n'a pas réussi à mettre en place et à imposer des amendes aux compagnies aériennes qui enfreignent les droits des passagers.

Second, the Air Passenger Protection Regulations, or APPR, are filled with loopholes that shield airlines from liability and make the regime unnecessarily complex and unworkable. The regime is so complex that a decision maker must review hundreds, if not thousands, of pages of documents, consuming a full working day, on average, to resolve a mere \$400 case.

A private third-party adjudicator will not render decisions any faster unless humans are replaced with artificial intelligence, or AI, whose reliability and accuracy in legal matters remain very limited at this time. In sharp contrast, under the European and the U.K. regimes, eligibility for compensation can be determined in minutes using publicly available data rather than hundreds of pages and lengthy adjudication.

Bill C-31 proposes to merely swap decision makers without closing any loopholes, without improving enforcement and with the existing complexity left intact. Without fixing these root causes, any complaint system, however structured, will perpetuate, not resolve, the crisis.

Bill C-31 also proposes creating a regime that is unprecedented in the Western world and dissimilar to any existing alternative dispute resolution, or ADR, regime in Canada, the European Union or the United Kingdom. Regulation 261/2004 and its U.K. counterpart contain no provision for private third-party adjudication binding on passengers. The ADR schemes that do operate in Europe supplement these legislative frameworks, leaving passengers free to reject outcomes and pursue legal action.

Canada's own telecommunication complaint system, the Commission for Complaints for Telecom-television Services, or CCTS, similarly lacks binding authority over consumers. In no comparable jurisdiction have lawmakers granted private entities selected by airlines the authority to impose legally binding decisions on passengers. The government's claim that Bill C-31 follows the European or the U.K. model is untrue.

Bill C-31 is also unfair to passengers because the airlines would hand-pick private entities to adjudicate complaints against themselves and render legally binding decisions, a glaring conflict of interest. No impartial adjudicator can emerge where the adjudicator's livelihood depends upon the airlines' goodwill. This would create the most airline-friendly passenger protection

Deuxièmement, le Règlement sur la protection des passagers aériens, ou RPPA, est rempli d'échappatoires qui protègent les compagnies aériennes et rendent le régime inutilement complexe et inapplicable. Le régime est tellement complexe qu'un décideur doit examiner des centaines, voire des milliers de pages de documents, ce qui lui prend, en moyenne, une journée de travail complète pour résoudre un dossier qui ne porte que sur 400 \$.

Un arbitre indépendant privé n'accélérera pas la prise de décisions à moins que les humains soient remplacés par l'intelligence artificielle, dont la fiabilité et l'exactitude dans les questions juridiques demeurent très limitées à ce stade-ci. Dans le cadre des régimes de l'Europe et du Royaume-Uni, l'admissibilité à une indemnisation peut être déterminée en quelques minutes en utilisant des données accessibles au public plutôt que des centaines de pages dans un long processus de règlement, ce qui contraste nettement avec notre approche.

Le projet de loi C-31 propose simplement de changer de décideurs sans éliminer la moindre échappatoire, sans améliorer l'application et en laissant intacte la complexité existante. À défaut de s'attaquer aux causes profondes du problème, tout système de traitement des plaintes, peu importe sa structure, fera persister la crise plutôt que de la résoudre.

Le projet de loi C-31 propose aussi de créer un régime sans précédent en Occident et différent de tous les régimes alternatifs de règlement des différends qui existent au Canada, dans l'Union européenne et au Royaume-Uni. Le règlement n° 261/2004 et son équivalent au Royaume-Uni ne contiennent aucune disposition pour rendre exécutoires les décisions concernant les passagers qui sont rendues par une tierce partie indépendante. Les régimes alternatifs de règlement des différends utilisés en Europe complètent les cadres législatifs, ce qui signifie que les passagers sont libres d'en rejeter les conclusions et d'intenter des poursuites.

De la même manière, dans le cadre du système de règlement des plaintes des consommateurs en matière de télécommunications du Canada, les décisions rendues par la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision, ou CPRST, n'ont pas force exécutoire. Les législateurs d'aucune autre administration comparable n'ont accordé à des entités privées choisies par les compagnies aériennes le pouvoir d'imposer aux passagers des décisions à caractère exécutoire. L'affirmation du gouvernement selon laquelle le projet de loi C-31 applique le modèle européen ou celui du Royaume-Uni est fausse.

Le projet de loi C-31 est également injuste pour les passagers puisque les compagnies aériennes trieraient sur le volet des entités privées pour statuer sur les plaintes contre elles et pour rendre des décisions à caractère exécutoire, ce qui est un conflit d'intérêts flagrant. Il est impossible d'avoir un arbitre impartial lorsque son gagne-pain dépend de la bonne volonté des

regime in the Western world, surpassing even the broken Canadian Transportation Agency.

We ask you, senators, to harmonize proposed clause 85.24 with existing ADR systems, such as the CCTS, where decisions are binding only on the service providers and consumers are free to accept or reject them.

Thank you.

The Chair: Thank you very much, Mr. Lukács.

Mr. Charbonneau, the floor is yours.

[Translation]

Jacob Charbonneau, Cofounder and Chief Executive Officer, FlightClaim: Thank you, Mr. Chair and ladies and gentlemen of the Senate.

For the past decade, FlightClaim has helped thousands of Canadian travellers obtain statutory compensation. If the carriers were acting in good faith, I wouldn't be here before you today.

The House was unable to consider Division 17 separately from this omnibus bill. Thank you for looking into this. I'd like to present a specific case that illustrates how carriers use the regulations and the existing system to their advantage.

This past August, WestJet's flight attendants went out on strike. The strike lasted only a few hours, as a tentative agreement was reached overnight, but WestJet cancelled flights for four days — before, during and after the strike. Approximately 250,000 passengers had their flights cancelled.

Those who filed a claim received the same standard response: The strike was beyond our control, with no compensation or reimbursement of expenses. However, a flight cancelled before a strike begins or after it ends is a scheduling decision made by the carrier.

Internationally, the Montreal Convention requires the carrier to reimburse expenses incurred due to a delay, regardless of whether there has been a strike. For flights out of Europe, European regulations consider a staff strike to be within the carrier's control and passengers are entitled to compensation and reimbursement of expenses. Those who are currently contesting the matter can expect a decision in 2029.

compagnies aériennes. On créerait ainsi le régime de protection des passagers le plus favorable aux compagnies aériennes dans le monde occidental, ce qui serait même pire que l'Office des transports du Canada, qui ne fonctionne pas.

Nous vous demandons, sénateurs, d'harmoniser l'article 85.24 proposé avec les régimes alternatifs de règlement des différends, comme ce qui est fait à la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision, où les décisions n'ont un caractère exécutoire que pour les fournisseurs de services et où les consommateurs peuvent les accepter ou les rejeter.

Merci.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Lukács.

Monsieur Charbonneau, vous avez la parole.

[Français]

Jacob Charbonneau, cofondateur et président-directeur général, Vol en retard : Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, merci.

Depuis dix ans, Vol en retard aide des milliers de voyageurs canadiens à obtenir les indemnités que la loi leur garantit. Si les transporteurs agissaient de bonne foi, je ne serais pas devant vous aujourd'hui.

La Chambre n'a pas pu étudier la section 17 séparément de ce projet de loi omnibus. Je vous remercie de vous pencher sur la question. Je vous présente un cas concret, qui montre comment les transporteurs utilisent la réglementation et le système en place en leur faveur.

En août dernier, il y a eu une grève des agents de bord de WestJet. La grève n'a duré que quelques heures, une entente de principe ayant été conclue durant la nuit, mais WestJet a annulé des vols pendant quatre jours, soit avant, pendant et après la grève. Environ 250 000 passagers ont vu leur vol annulé.

Ceux qui ont déposé une réclamation ont reçu la même réponse type : grève hors de notre contrôle, sans indemnité ni remboursement des dépenses. Or, un vol annulé avant qu'une grève commence ou après sa fin est une décision d'horaire du transporteur.

À l'international, la Convention de Montréal oblige le transporteur à rembourser les dépenses causées par un retard, qu'il y ait eu une grève ou pas. Au départ de l'Europe, le règlement européen considère une grève du personnel comme étant sous le contrôle du transporteur et donne droit à des indemnités et à des remboursements de dépenses. Ceux qui contestent aujourd'hui peuvent s'attendre à avoir une décision en 2029.

That's the crux of the issue. The carrier is the sole holder of the information, and it costs nothing for it to refuse. When the Canadian Transportation Agency finally rules, it finds in the passenger's favour in 57% of cases. Three years later, the carrier will pay the same amount, without interest or penalties. As a result, nearly 100,000 complaints are pending and there's a backlog of up to 36 months.

It's not a capacity issue; it's an incentive issue. We're encouraging bad practices among carriers.

Division 17 doesn't address the root cause of the problem; it merely shifts it elsewhere. By shifting it, it strips travellers of their only guarantee of impartiality. It transfers the powers of the Canadian Transportation Agency — a quasi-judicial and independent tribunal — to the minister, and it creates designated individuals whom the carrier selects and compensates. There are no criteria for independence, and the decision is binding on the passenger. Nor is there any provision for review, other than before the Federal Court, which is neither accessible nor proportionate for a \$1,000 claim. When one of the parties selects and compensates the decision maker, that is not a court. Canada has already gone down this road with the banks: Ottawa was forced to backtrack in 2024. The minister is now proposing to make that same mistake.

Furthermore, the federal government remains Air Canada's creditor, holds shares in Air Transat, and serves as both the regulator and promoter of the industry. Division 17 would also make it both judge and legislator.

The risk of interference is not merely theoretical. In 2023, Parliament directed the Canadian Transportation Agency to impose fees on carriers for substantiated complaints. The agency proposed \$790. Documents obtained through access to information requests reveal a letter from the minister at the time asking the agency to hold off while the industry held nearly 150 lobbying meetings. Professor Paul Daly of the University of Ottawa described this intervention as "constitutionally inappropriate." The fees still haven't been implemented. With Bill C-31, the requirement adopted by Parliament becomes a discretionary provision. What was mandatory in 2023 — the law stating, "you must" — becomes optional in 2026 — the bill stating, "you may" — thereby handing power back to the very entity that had blocked it.

Yet solutions exist and are well known. In 2023, the Standing Committee on Transport, Infrastructure, and Communities made 21 recommendations. In addition, there are the regulations harmonized with Europe, published in the *Canada Gazette* on December 21, 2024, for which the costs to carriers represent around \$0.99 per passenger segment. Finally, there are also fees for cases ruled in the passenger's favour.

C'est le cœur du problème. Le transporteur détient seul l'information, et le refus ne lui coûte rien. Quand l'Office des transports finit par trancher, il donne raison au passager dans 57 % des cas. Trois ans plus tard, le transporteur paiera le même montant, sans intérêt ni pénalité. Résultat : près de 100 000 plaintes sont en attente et il y a jusqu'à 36 mois de délai.

Ce n'est pas un problème de capacité, c'est un problème de mesures incitatives. On encourage les mauvaises pratiques au niveau des transporteurs.

La section 17 ne règle pas le problème à la source, elle le déménage. En le déménageant, elle retire au voyageur sa seule garantie d'impartialité. Elle transfère au ministre les pouvoirs de l'Office des transports, un tribunal quasi judiciaire et indépendant, et elle crée des personnes désignées que le transporteur choisit et paie. Il n'y a pas de critères d'indépendance et la décision lie le passager. Il n'y a pas non plus de révision prévue, sinon celle devant la Cour fédérale, ce qui n'est ni accessible ni proportionné pour une réclamation de 1 000 \$. Quand l'une des parties choisit et rémunère le décideur, cela ne s'appelle pas un tribunal. Le Canada a déjà fait cette expérience avec les banques : Ottawa a dû faire marche arrière en 2024. Le ministre propose aujourd'hui de répéter l'erreur.

De plus, le gouvernement fédéral demeure le créancier d'Air Canada, il détient des titres d'Air Transat, et il est le régulateur et le promoteur de l'industrie. La section 17 en ferait aussi son juge et son législateur.

Le risque d'ingérence n'est pas théorique. En 2023, le Parlement a ordonné à l'Office des transports d'imposer aux transporteurs des frais pour les plaintes fondées. L'Office des transports a proposé 790 \$. Les documents obtenus dans le cadre de l'accès à l'information montrent une lettre de la ministre de l'époque demandant à l'Office des transports de s'abstenir pendant que l'industrie tenait près de 150 rencontres de lobbying. Le professeur Paul Daly, de l'Université d'Ottawa, a qualifié cette intervention de « constitutionnellement inappropriée ». Les frais n'existent toujours pas. Avec le projet de loi C-31, l'obligation adoptée par le Parlement devient une faculté. Ce qui était impératif en 2023 — la loi disant : « vous devez » — se transforme en option en 2026 — le projet de loi disant : « vous pouvez » —, confiant le pouvoir à celui qui l'avait bloqué.

Pourtant, les solutions existent et elles sont connues. En 2023, le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités a fait 21 recommandations. De plus, il y a le règlement harmonisé avec l'Europe, publié dans la *Gazette du Canada* le 21 décembre 2024, ce qui représente un coût d'environ 0,99 \$ par segment passager pour les transporteurs. Finalement, il y a aussi les frais pour les dossiers tranchés en faveur du passager.

None of this has been implemented. Yet strict rules are in effect. Europe, which has a cutting-edge system, has up to 70% fewer long delays of more than three hours and 20% fewer same-day cancellations than what we're seeing in North America.

I'm not asking you to block the bill; I'm asking you to add an impartial judge to it.

I recommend four amendments — none of them have any fiscal impact — the full text of which is included in my brief.

First, we must add independence criteria for all designated persons. No entity may be controlled or majority-owned by a carrier.

Second, the choice of the designated person must be determined by the passenger, rather than by the carrier.

Furthermore, the burden of proof must rest with the carrier when it invokes a situation beyond its control or a safety concern, since it is the only party with access to the facts.

Finally, interest should be automatically added after a 30-day period, and there should be a right to appeal to the Canadian Transportation Agency.

If it's not possible to amend the bill in this way, I have three alternative suggestions for you. A parliamentary review within 24 months would be necessary. Furthermore, it would be wise to adopt the 2024 regulations and the fees approved in 2023. Finally, the carrier should submit proof of the backlog within 60 days; otherwise, it should be required to pay. This is how we eliminate the backlog without changing the judge.

Since 2019, Canadian travellers have had an independent tribunal to enforce their rights. It is a slow process, to be sure, but it is impartial. Division 17 addresses the slowness but sacrifices impartiality.

Only you can prevent this. No one can be a judge in their own case. This is not an opinion; it is a principle — and it is the only one this bill overlooks.

Thank you.

I'd be happy to answer your questions.

[English]

The Chair: Thank you, Mr. Charbonneau.

I will now go to Ms. Levac. The floor is yours.

Rien de tout cela n'a été mis en place. Pourtant, des règles strictes fonctionnent. L'Europe, qui a un régime à l'avant-garde, compte jusqu'à 70 % moins de longs retards de plus de trois heures et 20 % moins d'annulations le jour même que ce que l'on peut voir en Amérique du Nord.

Je ne vous demande pas de bloquer le projet de loi, je vous demande de lui ajouter un juge impartial.

Je vous recommande quatre amendements, sans incidence fiscale, dont le texte complet est dans mon mémoire.

En premier lieu, nous devons ajouter des critères d'indépendance pour toutes les personnes désignées. Aucune entité ne doit être contrôlée ou financée majoritairement par un transporteur.

Deuxièmement, le choix de la personne désignée doit être déterminé par le passager, plutôt que par le transporteur.

De plus, le fardeau de la preuve doit être la responsabilité du transporteur lorsque celui-ci invoque une situation hors de son contrôle ou de sécurité, puisqu'il est le seul à détenir les faits.

Finalement, il devrait y avoir un ajout automatique d'intérêts après un délai de 30 jours ainsi qu'un droit de révision devant l'Office des transports.

S'il n'est pas possible d'amender ainsi le projet de loi, j'ai trois suggestions de rechange pour vous. Une révision parlementaire dans un délai de 24 mois serait nécessaire. De plus, il serait sage d'adopter le règlement de 2024 et les frais votés en 2023. Finalement, le transporteur devrait produire sa preuve pour l'arriéré dans un délai de 60 jours, faute de quoi il devrait payer. C'est ainsi que l'on élimine l'arriéré sans changer de juge.

Depuis 2019, les voyageurs canadiens ont un tribunal indépendant pour faire respecter leurs droits. C'est un processus qui est lent, certes, mais qui est impartial. La section 17 corrige la lenteur, mais sacrifie l'impartialité.

Vous êtes les seuls à pouvoir empêcher cela. Nul ne peut être juge dans sa propre cause. Ce n'est pas une opinion, c'est un principe, et c'est le seul que ce projet de loi oublie.

Merci.

Je serai heureux de répondre à vos questions.

[Traduction]

Le président : Merci, monsieur Charbonneau.

Je vais maintenant passer à Me Levac. Vous avez la parole.

[Translation]

Sara-Ève Levac, Lawyer and Analyst, Option consommateurs: Mr. Chair, ladies and gentlemen of the Senate, thank you for giving us the opportunity to present our remarks to you this evening.

My name is Sara-Ève Levac; I am a lawyer and analyst at Option consommateurs.

Since it was founded in 1983, Option consommateurs' mission has been to help consumers and defend their rights. As part of our work, many airline passengers contact us regarding delayed or cancelled flights. These consumers often feel they've been left to fend for themselves after their flight was disrupted and they received inadequate information and assistance.

To assert their rights, dissatisfied passengers can file a complaint with the Canadian Transportation Agency. However, as you know, the backlog of complaints at the Canadian Transportation Agency is nearing 100,000 cases and continues to grow. A passenger may have to wait more than two years before their complaint is processed.

With Bill C-31, the government is proposing to clear the backlog of complaints by allowing carriers to appoint private organizations to handle their passengers' complaints.

Tonight, we would like to draw your attention to the shortcomings of this reform.

At Option consommateurs, we've noticed that the bill doesn't include guidelines to ensure the independence, transparency and accessibility of these organizations to Canadians. Because we are a consumer advocacy group, this situation concerns us and leaves many crucial questions unanswered. Who will serve as the directors of these organizations? Will passengers be able to use these organizations free of charge? Will they be required to periodically report on their activities? Will consumers be able to have representation if they feel the need?

Bill C-31 is all the more concerning, given that other solutions to clear the backlog of complaints have been on the drawing board for more than three years. The 2023 amendments to the air passenger protection regulations have yet to take effect. These amendments were intended to simplify the rules governing flight delays and cancellations. The law passed in 2023 was also intended to allow for the recovery of complaint-handling costs from the airlines.

These solutions have never been implemented. Instead, the government is proposing a complete overhaul of the complaint-handling system, with all the uncertainties we have mentioned.

[Français]

Me Sara-Ève Levac, avocate et analyste, Option consommateurs : Monsieur le président, mesdames les sénatrices et messieurs les sénateurs, je vous remercie de nous donner l'occasion de vous présenter nos observations ce soir.

Je me présente, Sara-Ève Levac, je suis avocate et analyste chez Option consommateurs.

Depuis sa création en 1983, Option consommateurs a pour mission d'aider les consommateurs et de défendre leurs droits. Dans le cadre de nos activités, de nombreux passagers aériens nous contactent en raison de vols retardés ou annulés. Ces consommateurs ont souvent l'impression d'avoir été laissés à eux-mêmes suivant la perturbation de leur vol, recevant des informations et une aide déficientes.

Pour faire valoir leurs droits, les passagers insatisfaits peuvent déposer une plainte à l'Office des transports du Canada. Cependant, comme vous le savez, l'arriéré des plaintes à l'Office des transports frôle les 100 000 dossiers et continue de croître. Un passager peut attendre plus de deux ans avant que sa plainte ne soit traitée.

Avec le projet de loi C-31, le gouvernement nous propose de résorber l'arriéré des plaintes en permettant aux transporteurs de nommer des organismes privés pour traiter les plaintes de leurs passagers.

Ce soir, nous souhaitons attirer votre attention sur les lacunes de cette réforme.

Chez Option consommateurs, nous avons remarqué que le projet de loi ne prévoit pas de balises pour assurer l'indépendance, la transparence et l'accessibilité de ces organismes aux Canadiens. En tant qu'association de défense des consommateurs, cette situation nous inquiète et laisse de nombreuses questions cruciales en suspens. Qui seront les administrateurs de ces organismes? Le recours à ces organismes sera-t-il gratuit pour les passagers? Devront-ils périodiquement rendre des comptes sur leurs activités? Les consommateurs pourront-ils être représentés s'ils en ressentent le besoin?

Le projet de loi C-31 est d'autant plus préoccupant que d'autres solutions pour résorber l'arriéré des plaintes sont sur la table à dessin depuis plus de trois ans. Depuis 2023, l'entrée en vigueur des modifications au Règlement sur la protection des passagers aériens se fait attendre. Celles-ci devaient simplifier les règles en cas de retard et d'annulation de vols. La loi adoptée en 2023 devait également permettre de récupérer les coûts du traitement des plaintes auprès des transporteurs aériens.

Ces solutions n'ont jamais été mises en œuvre. Le gouvernement propose plutôt une refonte complète du système de traitement des plaintes, avec toutes les incertitudes que nous avons mentionnées.

Canada has already experimented with a private complaint-handling system in the banking sector. Until 2023, banks could choose a private organization to handle their customers' complaints. Recognizing that the proliferation of private complaint-handling organizations was not in consumers' best interest, the Government of Canada designated the ombudsman for banking and investment services as the sole complaint-handling body in that sector.

To ensure that consumers' interests are adequately served, Option consommateurs recommends implementing the simplification of the air passenger protection regulations, which has been planned for over three years. If the reform is adopted, it would be advisable to hold public consultations to establish strict regulations for private complaint-handling organizations. Such regulations are essential to ensure the transparency and impartiality of the private organizations chosen by carriers, in order to set standards so that the complaint-handling process remains accessible and fair for consumers.

Thank you for your attention. I would be happy to answer your questions.

[English]

The Chair: Thank you, Ms. Levac.

We will now move to questions from senators.

Senator Simons: Thank you very much to all of our witnesses.

Professor Lukács, I want to start with you. You flagged what I think is a very important issue, which is the question of who guards the guardians. If the adjudicators are selected and paid by the airlines, will they find themselves in a conflict of interest?

If they were official mediators and arbitrators, they would have a code of conduct, but there's nothing in this bill that requires that those people be officially trained mediators who belong to an organization that has a code of ethics.

Would it be helpful if the bill specified the kinds of people who could adjudicate? Or do you think that still wouldn't go far enough to solve the problem?

Mr. Lukács: In my view, it wouldn't go far enough to solve the problem because it still would allow some form of judge shopping. Let's remember that we have judges in superior courts who hold themselves to the highest ethical conduct you can imagine, yet no party can decide that they want their case heard before a specific judge.

L'expérience d'un système privé de traitement des plaintes a déjà été tentée au Canada dans le secteur bancaire. Jusqu'en 2023, les banques pouvaient choisir un organisme privé pour traiter les plaintes de leurs clients. Constatant que la multiplication d'organismes privés de traitement des plaintes n'était pas à l'avantage des consommateurs, le gouvernement du Canada a désigné l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement comme l'unique organisme de traitement des plaintes dans ce secteur.

Afin de s'assurer que les intérêts des consommateurs seront adéquatement servis, Option consommateurs recommande de mettre en vigueur la simplification du Règlement sur la protection des passagers aériens prévue depuis plus de trois ans. Si la réforme est adoptée, il serait souhaitable de tenir des consultations publiques afin d'établir une réglementation stricte des organismes privés de traitement des plaintes. Une telle réglementation est indispensable afin d'assurer la transparence et l'impartialité des organismes privés choisis par les transporteurs afin d'ériger des normes pour que le traitement des plaintes demeure accessible et équitable pour les consommateurs.

Je vous remercie de votre écoute. Je serai heureuse de répondre à vos questions.

[Traduction]

Le président : Merci, maître Levac.

Nous allons maintenant passer aux questions des sénateurs.

La sénatrice Simons : Merci beaucoup à tous nos témoins.

Monsieur Lukács, je veux commencer par vous. Vous avez soulevé ce qui est selon moi un point très important, c'est-à-dire la question de savoir qui garde les gardiens. Si les arbitres sont sélectionnés et payés par les compagnies aériennes, se retrouveront-ils dans une situation de conflit d'intérêts?

S'il y avait des médiateurs et des arbitres officiels, ils auraient un code de conduite, mais rien dans ce projet de loi n'exige que ces personnes soient des médiateurs officiellement formés qui appartiennent à une organisation qui possède un code d'éthique.

Serait-il utile que le projet de loi précise le type de personnes qui peuvent assumer le rôle d'arbitre? Ou pensez-vous que ce ne serait toujours pas assez pour régler le problème?

M. Lukács : À mon avis, ce ne serait pas assez pour régler le problème, car il serait toujours possible de faire une sorte de magasinage de juges. N'oublions pas que nous avons des juges aux instances supérieures qui se conforment aux règles d'éthique les plus strictes que l'on puisse imaginer. Malgré cela, aucune partie ne peut décider de se faire entendre devant un juge précis.

Senator Simons: It's not just that they're being paid; they're being chosen by the airline.

Mr. Lukács: That's right.

Senator Simons: Is there any way to fix that?

Mr. Lukács: The fact that the airline chooses the provider means that they have some leverage in discontinuing to use a particular provider and going somewhere else, so there's economic pressure there. One solution might be that those decisions should not be binding on passengers, and passengers should be free to reject them and then take the matter to small claims court, which is what the European norm is. In the U.K., that's how it works. In Germany, you have only a conciliation-mediation service, but it's not a legally binding decision.

Another option would be to have very significant screening and on top of it a random selection of decision makers. It would be just a rota, and nobody would have control over where a particular case goes.

Senator Simons: You raised the issue of freedom of speech. By that, you were referring to non-disclosure agreements where people couldn't talk about the settlement after the fact. This bill would eliminate all those privacy rules.

Is there any danger? One of our witnesses yesterday suggested that it might be an imposition on complainants who might not feel comfortable complaining for fear that embarrassing things about them might become public.

Mr. Lukács: First of all, unfortunately, the Transport Canada witness forgot to mention that those provisions were already declared unconstitutional, contrary to the Charter, by a court in Ontario this July. Those provisions, which now graciously the government is saying they are going to repeal, have already been read down. It's really not a meaningful step.

In terms of concern from a passenger perspective, we have to remember that in Canada we have a constitutionally protected open-court principle. Barring very specific privacy concerns, such as a specific type of crime or very significant personal health information, generally, court proceedings are open to the public, whether it's a small claims court or any other forum. There is no expectation of privacy in this situation. Quite frankly, there's nothing particularly embarrassing about being denied boarding or being delayed on a flight. Those are just common experiences, unfortunately.

La sénatrice Simons : Le problème n'est pas seulement qu'ils sont payés par les compagnies aériennes; ce sont également elles qui les choisissent.

M. Lukács : En effet.

La sénatrice Simons : Y a-t-il un moyen de régler cela?

M. Lukács : Le fait que la compagnie aérienne choisisse le fournisseur signifie qu'elle est en mesure de cesser de recourir à un fournisseur particulier et de se tourner vers quelqu'un d'autre, ce qui signifie qu'il y a des pressions économiques. Une solution pourrait être de ne pas donner un caractère exécutoire à ces décisions concernant les passagers, qui seraient libres de les rejeter et de renvoyer l'affaire à une cour des petites créances, ce qui correspond à la norme européenne. Au Royaume-Uni, cela fonctionne de cette façon. En Allemagne, il y a uniquement un service de conciliation-médiation, mais la décision rendue n'a aucun caractère exécutoire.

L'autre option serait de procéder à une vérification très rigoureuse et d'ajouter à cela une sélection aléatoire des décideurs. Il y aurait tout simplement une liste à suivre, et personne n'exercerait de contrôle sur l'attribution des dossiers.

La sénatrice Simons : Vous avez soulevé la question de la liberté d'expression. Vous avez parlé à ce sujet d'accords de non-divulgence qui empêchent les gens de parler après coup. Ce projet de loi éliminerait ces règles de protection des renseignements personnels.

Y a-t-il le moindre risque? Un de nos témoins hier a laissé entendre que cela pourrait se révéler être un fardeau pour les plaignants qui ne se sentent peut-être pas à l'aise de se manifester parce qu'ils craignent que des choses embarrassantes à leur sujet puissent être rendues publiques.

M. Lukács : Tout d'abord, malheureusement, le témoin de Transports Canada a oublié de mentionner que ces dispositions ont déjà été déclarées inconstitutionnelles, contraires à la Charte, par un tribunal en Ontario au mois de juillet. Ces dispositions, que le gouvernement veut maintenant gentiment annuler selon ses dires, ont déjà fait l'objet d'une interprétation atténuée. Ce n'est vraiment pas un progrès significatif.

Du point de vue des préoccupations des passagers, nous devons nous rappeler qu'au Canada, nous avons un principe de la publicité des débats garanti par la Constitution. À l'exception de préoccupations précises liées à la vie privée, comme un certain type de crime ou des renseignements personnels sur la santé très importants, en général, la population peut assister aux procédures judiciaires, que ce soit devant une cour des petites créances ou une autre tribune. On ne s'attend pas à ce que le respect de la vie privée soit garanti dans cette situation. Bien franchement, il n'y a rien de particulièrement gênant à se voir refuser l'embarquement ou à ce que son vol soit en retard. Il s'agit malheureusement de situations courantes.

Senator Simons: Unless they denied you boarding because of your bad behaviour.

Mr. Lukács: If someone is being falsely accused of bad behaviour, definitely I would like to see that being tried in public. Unfortunately, sometimes those allegations are made without a cause or a reason.

On the other hand, if a passenger does indeed misbehave and causes a disruption in the airport, surely the public should know, and there should be some public, societal control, which could be far more powerful than any kind of penalty.

[Translation]

Senator Aucoin: I have two questions. My first is this: Could someone walk me through the complaint process—from the moment the flight is delayed until it ends up in a pile of 100,000 complaints? I've never filed a complaint, so I'm not really sure how to go about it or how the airline might drag its feet or let the complaint fall by the wayside. Can someone tell me more about this?

Mr. Charbonneau: We've been helping passengers for 10 years. To date, we've dealt with tens of thousands of complaints.

Essentially, an initial request is made to the carrier, often through a portal owned by the carrier. Some carriers even block passengers from filing a complaint in the first 72 hours. After that, the complaint can be filed on the portal. In theory, they have 30 days to offer a refund, compensation or a denial. Very often, more than 30 days go by before a response is received, and responses are very vague. For example, they may cite weather or safety issues and not provide details about what actually happened. Passengers often realize that more than one issue has occurred, and yet they only get a partial explanation. The passenger, who is not an expert in air law, accepts the carrier's response.

A small percentage of people continue their case before the Canadian Transportation Agency. Another process begins when they fill out a new form on the agency portal. The airline also enters its information there. Afterwards, the case is placed in a queue of nearly 100,000 complaints — not individuals, because complaints often involve more than one person. The current wait time is 36 months before moving on to the next stage, where the agency opens a case and requests specific information from both parties. The agency then rules on the matter.

Senator Aucoin: Thank you.

La sénatrice Simons : Sauf si on vous refuse l'embarquement à cause de votre comportement.

M. Lukács : Si quelqu'un est accusé à tort de comportement répréhensible, j'aimerais alors sans aucun doute que cela fasse l'objet d'une audience publique. Malheureusement, ces allégations sont parfois faites sans cause ni raison.

Par ailleurs, lorsqu'un passager se comporte effectivement mal et sème le désordre à l'aéroport, la population doit certainement en être informée, et il devrait y avoir une sorte de contrôle public ou sociétal, ce qui pourrait s'avérer beaucoup plus efficace que n'importe quel type de sanction.

[Français]

Le sénateur Aucoin : J'ai deux questions. Ma première est la suivante : est-ce que quelqu'un pourrait me dresser le portrait d'une plainte à partir du moment où l'avion est en retard jusqu'à la conclusion où elle tombe dans une pile de 100 000 plaintes? Je n'ai jamais déposé de plainte, donc je ne sais trop quelles sont les étapes à suivre ni comment le transporteur peut perdre du temps ou reléguer la plainte aux oubliettes. Est-ce que quelqu'un peut me renseigner à ce sujet?

M. Charbonneau : Nous aidons les passagers depuis 10 ans. À ce jour, nous avons traité des dizaines de milliers de plaintes.

Essentiellement, une première demande est faite au transporteur, bien souvent par l'entremise d'un portail qui lui appartient. Certains transporteurs vont même bloquer les 72 premières heures pour déposer la plainte. Par la suite, on peut déposer la plainte sur le portail. En théorie, ils disposent de 30 jours pour offrir un remboursement, une indemnisation ou un refus. Bien souvent, on dépasse ce délai de 30 jours avant de recevoir une réponse et les réponses reçues sont très vagues. Il peut s'agir, par exemple, de problèmes de météo ou de sécurité, sans donner le détail de ce qui s'est vraiment produit. Souvent, on se rend compte que plus d'un élément s'est produit et l'on n'obtient qu'une portion de la réponse. Le passager, qui n'est pas un expert en droit aérien, accepte la réponse du transporteur.

Un faible pourcentage de personnes poursuit sa démarche devant l'Office des transports du Canada. Un autre processus s'amorce en remplissant un nouveau formulaire sur le portail de l'Office des transports. La compagnie aérienne y insère également ses informations. Par la suite, on tombe dans une file d'attente de près de 100 000 plaintes, et non pas de personnes, car chaque plainte regroupe bien souvent plus d'une personne. L'attente est actuellement de 36 mois avant de passer à une autre étape où l'office ouvre un dossier et demande certaines informations de part et d'autre. Une décision est ensuite rendue par l'office.

Le sénateur Aucoin : Je vous remercie.

Second, you mentioned the possibility, for example, of appointing an impartial ombud in accordance with the established rules. Whether the government appoints an ombud or designated persons, I still haven't heard anything about the airlines' obligations to provide the appropriate or necessary information so that a complaint can be objectively assessed. Nor have I seen anything in the regulations to that effect. Can someone comment on this to confirm whether I'm right or wrong?

Ms. Levac: Right now, the agency responsible for dealing with air passenger complaints is the Canadian Transportation Agency, and it's an independent body.

The amendments to the air passenger protection regulations, which we've been waiting on since 2023, were supposed to simplify the system and provide compensation to consumers by default. If the flight was cancelled for reasons beyond the carrier's control — which meant the carrier had not compensated the passenger — the burden of proof lay with the carrier to demonstrate this situation. However, this measure has still not been implemented. In our opinion, if it had been, it would have reduced the number of complaints at the source, since the system would have been simplified to just two possible scenarios: compensation is provided or it is not. However, the carrier must explain why it refuses to provide compensation — for example, if it was for reasons beyond the airline's control.

Senator Aucoin: In your opinion, is it absolutely necessary for this part of the 2023 regulations to take effect if we move forward with the new act?

Ms. Levac: Yes. Right now, the problem is that people are saying the system is broken and that they want to replace it with a system involving private organizations. However, we've never put all the pieces together to give the system a chance to work properly. We've never implemented the regulatory changes or allowed airlines to cover the costs of handling complaints. In our view, that would have encouraged airlines to settle with passengers, and fewer people would be turning to the Canadian Transportation Agency.

Senator Aucoin: There's no guarantee that carriers will provide the information required under the new legislation.

Ms. Levac: Not at the moment. Under the proposed amendment to the regulations, passengers were supposed to be regularly informed of developments in the event of a cancellation or delay. However, this is still not required. For example, many of the people who call us are told that their flight has been cancelled due to weather — that's all. Not having this information leads to dissatisfaction. If consumers received clearer and more transparent information from carriers, there would be less dissatisfaction and, consequently, fewer complaints to the Canadian Transportation Agency.

Deuxièmement, vous avez parlé de la possibilité, par exemple, de nommer un ombudsman impartial selon les règles établies. Que le gouvernement nomme un ombudsman ou des personnes désignées, je n'ai toujours rien entendu sur les obligations des compagnies aériennes de fournir les renseignements adéquats ou nécessaires pour évaluer objectivement une plainte. Je n'ai rien vu non plus dans le règlement à cet effet. Quelqu'un peut-il commenter ce sujet, pour confirmer si j'ai raison ou tort?

Me Levac : En ce moment, l'organisme chargé de traiter les plaintes des passagers aériens est l'Office des transports du Canada et il s'agit d'un organisme indépendant.

Les modifications au Règlement sur la protection des passagers aériens, que l'on attend depuis 2023, devaient simplifier le système et offrir une indemnisation par défaut aux consommateurs. Si le vol était annulé pour des raisons hors du contrôle du transporteur — ce qui faisait en sorte qu'il n'avait pas indemnisé le passager —, la preuve lui incombait de démontrer cette situation. Toutefois, on n'a toujours pas mis cette mesure en vigueur. Si on l'avait fait, à notre avis, cela aurait réduit le nombre de plaintes à la source, étant donné que le système aurait été simplifié avec seulement deux situations possibles : on indemnise ou pas. On doit cependant expliquer pourquoi on refuse d'indemniser, par exemple, s'il s'agissait de raisons hors du contrôle du transporteur aérien.

Le sénateur Aucoin : Selon vous, il faut absolument que cette partie du règlement de 2023 soit mise en vigueur si on va de l'avant avec la nouvelle loi?

Me Levac : Oui. En ce moment, le problème est que l'on dit que le système est brisé et que l'on veut le remplacer par un système impliquant des organismes privés. Toutefois, on n'a jamais rassemblé tous les morceaux dans le but de donner une chance au système de bien fonctionner. On n'a jamais mis en œuvre les modifications au règlement ni permis la reprise des coûts du traitement des plaintes de la part des transporteurs aériens. À notre avis, cela aurait incité les transporteurs à régler avec les passagers, et moins de personnes feraient appel à l'Office des transports.

Le sénateur Aucoin : Rien ne dit que les transporteurs fourniront les renseignements sous la nouvelle loi.

Me Levac : Pas en ce moment. Dans la modification prévue au règlement, on devait informer régulièrement les passagers du développement de la situation en cas d'annulation ou de retard. Or, cette mesure n'existe toujours pas. Par exemple, plusieurs des personnes qui nous appellent se font dire que leur vol a été annulé en raison de la météo, c'est tout. Le fait de ne pas avoir cette information crée de l'insatisfaction. Si les consommateurs avaient des informations plus claires et plus transparentes de la part des transporteurs, il y aurait moins d'insatisfactions, donc moins de plaintes à l'Office des transports.

Senator Miville-Dechêne: I would like you to tell us about the independence of private mediation firms. How does this differ from the approach taken in Europe? In France, private mediation firms are commissioned and some claim that this system is better. What framework governs them? I imagine there must be a directive. Nothing prevents the government from setting out a directive in its regulations. In France, who hires these private firms? Who hires mediators in Europe?

Mr. Charbonneau: Systems vary from one country to another. In all systems, the key difference compared with what is being proposed today is that the decision is binding only on the carrier and not on the passenger. The passenger is not obliged to accept the decision and may still take their case to court or appear before a judge to obtain an impartial ruling. This option is always available. However, it is not provided for in the current Bill C-31, where the decision is binding on the passenger. They cannot challenge it. That is the first point.

Secondly, depending on the country, it is either the state, the passenger or the carrier who makes the choice. To my knowledge, the United Kingdom is the only country where it is the carrier. In this case, the passenger is not obliged to go through this process and the decision is binding only on the carrier.

Senator Miville-Dechêne: Do you feel that this amendment you are proposing could resolve the issue?

Mr. Charbonneau: Several questions currently remain unanswered. It is not simply a matter of switching entities.

Senator Miville-Dechêne: Even though it is said that the organization must be independent, the fact remains that it is the airlines that do the hiring.

Mr. Charbonneau: That is correct. There are several shortcomings in the current system. Changing the judge or the entity will not solve the whole problem. On the contrary, it undermines impartiality, and all the issues that have been raised — which should be addressed by the 21 solutions proposed by the Standing Committee on Transport, Infrastructure and Communities in 2023 — remain unresolved. However, Bill C-31 does not address this aspect.

To bring the system more into line with what we see in Europe, we need to have de facto compensation schemes; otherwise, we are imposing the burden of proof based on information known only to the carrier. It is therefore impossible for passengers to know whether the issue is genuinely a mechanical fault, or whether it is related to maintenance or not. Only the carrier has all this information. It is not included in the replies sent to passengers. The only way to obtain these details is to go to the transport authority and wait 36 months to, for example, gain access to the logbook.

La sénatrice Miville-Dechêne : J'aimerais que vous nous parliez de la question de l'indépendance des compagnies privées de médiation. Quelle est la différence avec ce que font les Européens? En France, on engage des entreprises privées de médiation et on dit que ce système est meilleur. Qu'est-ce qui les encadre? J'imagine qu'il existe une directive. Rien n'empêche le gouvernement, dans sa réglementation, de formuler une directive. En France, qui embauche ces compagnies privées? Qui embauche les médiateurs en Europe?

M. Charbonneau : Les systèmes diffèrent d'un pays à l'autre. Dans tous les systèmes, la grande différence avec ce qui est proposé aujourd'hui est que la décision lie seulement le transporteur et non le passager. Ce dernier n'est pas obligé d'accepter la décision et peut quand même judiciaireiser sa cause ou aller devant un juge pour obtenir un jugement impartial. Cette option est toujours possible. Elle n'est toutefois pas présentée aujourd'hui dans le projet de loi C-31 où la décision lie le passager. Il ne peut pas la contester. Voilà le premier aspect.

Ensuite, selon les pays, c'est l'État, le passager ou le transporteur qui choisit. À ma connaissance, le Royaume-Uni est le seul pays où c'est le transporteur. Dans ce cas, le passager n'est pas obligé de passer par ce processus et la décision ne lie que le transporteur.

La sénatrice Miville-Dechêne : Vous sentez que cet amendement que vous proposez pourrait régler la question?

M. Charbonneau : Plusieurs questions restent actuellement en suspens. Il ne s'agit pas juste de changer de guichet.

La sénatrice Miville-Dechêne : Même si l'on dit que l'organisme doit être indépendant, il demeure que ce sont les compagnies aériennes qui embauchent.

M. Charbonneau : C'est exact. On voit plusieurs lacunes dans le système actuel. Le fait de changer de juge ou de guichet ne règlera pas tout le problème. Au contraire, cela enlève l'impartialité, et il reste toutes les questions qui ont été soulevées et qui devraient être visées par les 21 solutions proposées par le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités en 2023. Or, le projet de loi C-31 ne règle pas cet aspect.

Pour s'harmoniser davantage avec ce que l'on voit en Europe, il s'agit d'avoir des indemnités de facto, sinon d'appliquer le fardeau de la preuve qui est basé sur des informations que seul le transporteur connaît. C'est donc impossible pour le passager de savoir s'il s'agit vraiment d'un problème mécanique, ou si le problème est relié ou non à la maintenance. Seul le transporteur dispose de toutes ces informations. Dans les réponses transmises aux passagers, on ne les inclut pas. La seule façon d'obtenir ces détails est de se présenter devant l'office et d'attendre 36 mois pour, par exemple, avoir accès au journal de bord.

Senator Miville-Dechêne: Has the Transportation Agency done its job properly? Is this a case of bureaucratic inefficiency? My question is addressed first and foremost to Ms. Levac.

[English]

Mr. Lukács: I would be happy to answer that, if I may. I'm not sure if the question is for everyone.

Senator Miville-Dechêne: Well, I first asked Ms. Levac, and we'll come to you afterwards.

[Translation]

Ms. Levac: At present, the Transportation Agency receives around 40,000 complaints from air passengers each year. It is estimated that only 3% of passengers lodge complaints. This figure is higher than that of the Commission for Complaints for Telecom-Television Services, or CCTS, and the Ombudsman for Banking Services and Investments, or OBSI, combined. This is a very high number of complaints.

We were never given the powers or the opportunity to establish a simpler system through the planned amendment to the air passenger regulations. So I would say this to you: Give them the power to do their job properly.

[English]

Mr. Lukács: There are two aspects here. First, the Canadian Transportation Agency is not the only avenue for passengers to go. A small claims court is often a substantially faster and fairer venue, where there is an impartial, independent judge who is not influenced by the federal government or by Transport Canada either.

You may remember that during the time of COVID, Transport Canada officials had been interfering with what the Canadian Transportation Agency was doing and had been pressuring and persuading Canadian Transportation Agency officials to issue dubious statements about passengers' rights to a refund, where billions of dollars of consumers' money was misappropriated and eventually had to be refunded from the public purse.

Certainly, while I agree with much of what has been said before, I don't believe the Canadian Transportation Agency itself is an impartial body as it stands currently.

The Chair: Thank you.

[Translation]

Senator Cormier: If I have correctly understood the essence of Division 17, the aim is first to liquidate the backlogs, and then to ensure there is a streamlined process for resolving complaints. From what I gathered from the witnesses who appeared

La sénatrice Miville-Dechêne : L'Office des transports a-t-elle fait son travail correctement? Est-ce un problème d'inefficacité bureaucratique? Ma question s'adresse d'abord à Me Levac.

[Traduction]

M. Lukács : Je serais heureux de répondre, si vous le permettez. Je ne sais pas si la question est pour tout le monde.

La sénatrice Miville-Dechêne : Eh bien, je l'ai d'abord posée à Me Levac, et nous reviendrons à vous ensuite.

[Français]

Me Levac : En ce moment, l'Office des transports reçoit environ 40 000 plaintes de passagers aériens par année. On estime que seuls 3 % des passagers déposent des plaintes. Ce nombre est plus élevé que la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision, la CPRST, et l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, l'OSBI, combinés. Il s'agit d'un nombre très élevé de plaintes.

On n'a jamais donné les pouvoirs et la possibilité d'avoir un système plus simple avec la modification au règlement sur les passagers aériens qui était prévue. Je vous dirais donc ceci : donnez-leur le pouvoir de bien travailler.

[Traduction]

M. Lukács : Il y a deux aspects ici. Premièrement, l'Office des transports du Canada n'est pas la seule option qui s'offre aux passagers. Une cour des petites créances est souvent beaucoup plus rapide et équitable, car on y trouve un juge impartial et indépendant qui n'est pas influencé par le gouvernement fédéral ni par Transports Canada.

Vous vous souvenez peut-être que pendant la COVID, des fonctionnaires de Transports Canada se sont mêlés de ce que faisait l'Office des transports du Canada en exerçant des pressions sur des fonctionnaires de l'office et en les persuadant de publier des déclarations douteuses sur le droit des passagers à obtenir un remboursement, alors que des milliards de dollars de l'argent des contribuables ont été détournés et ont dû être remboursés à partir du Trésor public.

Chose certaine, même si je souscris à une grande partie de ce qui a été dit avant, je ne crois pas que l'Office des transports du Canada est un organisme impartial dans sa forme actuelle.

Le président : Merci.

[Français]

Le sénateur Cormier : Si j'ai bien compris l'essence de la section 17, on veut d'abord régler la question des arriérés, et ensuite, on veut s'assurer d'avoir un processus facilité pour permettre le règlement des plaintes. D'après ce que j'ai compris

yesterday and from my reading, there are four mechanisms for resolving complaints.

Firstly, what generally prevents passengers from obtaining redress? Is it solely a matter of time? If not, what factors make it more difficult for passengers to obtain redress when there are delays?

Mr. Charbonneau: Actually, there are a couple of things.

The first is often a systematic or almost systematic refusal by the carrier, which has everything to gain by refusing, knowing that very few passengers will take it further. They know that most people will just bow, believing what the carrier says.

This is also due to the three-year interest-free and penalty-free period to pay the indemnity, which happens in 57% of cases. Unfortunately, that encourages the carriers' bad practices. That's another area.

Also, for people who decide to take it further, having to wait three years and spend hours and hours on their complaint without knowing whether they are eligible leads them to drop it. That's what we see. People don't start the process, because they wonder if they really want to spend years and years for \$400 or \$500. They eventually give up.

Senator Cormier: You spoke at length about the regulations that were supposed to be implemented in 2023 and that, if the Canadian Transportation Agency had been properly resourced, the problem would now be less apparent.

Since we can't go back to 2023, I'm trying to figure out what message to send to the current government based on what's on the table. I'm thinking of passengers who have been waiting for years. How will this problem be quickly resolved? What would your silver bullets be to get this done in a timely manner?

I would like to say that I travel with Air Canada, with whom I have some complaints. However, in the event of delays, we do get a lot more texts sent to us to explain the reason for the delays.

There is more follow-up being done than ever before. We have to acknowledge that. In that sense, what would be some quick and effective solutions to solve the problem?

Ms. Levac: The first thing I would say is that the 2023 amendments were established in legislation. What's missing is implementation. The regulations were first published in the *Canada Gazette*, so there is a written version of the updated regulations. It is just a matter of implementing them.

des témoins qui ont comparu hier et de ma lecture, il y a quatre mécanismes qui permettent de régler les plaintes.

D'abord, qu'est-ce qui empêche généralement les voyageurs d'obtenir réparation? Est-ce uniquement une question de temps? Sinon, quelles sont les considérations qui font que les voyageurs ont plus de défis à obtenir réparation lorsqu'il y a des retards?

M. Charbonneau : En fait, il y a plusieurs choses.

La première chose est souvent un refus systématique ou presque systématique du transporteur qui a tout à gagner à refuser, sachant qu'un faible pourcentage de voyageurs ira plus loin. On sait que la plupart des gens vont accepter cela, se disant que le transporteur sait ce qu'il dit.

Cela est aussi dû au délai de trois ans sans intérêt ni pénalité pour payer l'indemnité, ce qui se produit dans 57 % des cas. Malheureusement, ça favorise les mauvaises pratiques du transporteur. C'est un autre volet.

Finalement, pour les gens qui décident d'aller plus loin, le fait de devoir attendre trois ans et de consacrer des heures et des heures à leur plainte sans savoir s'ils sont admissibles les fait abandonner. C'est ce qu'on voit. Les gens ne commencent pas le processus, car ils se demandent s'ils vont vraiment consacrer toutes ces années pour 400 ou 500 \$. Ils finissent par abandonner.

Le sénateur Cormier : Vous avez parlé abondamment du règlement qui devait être mis en œuvre en 2023 et que, si l'on avait doté l'Office des transports du Canada de bonnes ressources, le problème serait moins apparent aujourd'hui.

Puisqu'on ne peut pas revenir en 2023, j'essaie d'identifier quel message il faut envoyer au gouvernement actuel en fonction de ce qui est sur la table. Je pense aux passagers qui attendent depuis des années. Comment va-t-on régler rapidement ce problème? Quelles seraient vos solutions miracles pour le faire dans les meilleurs délais?

Je me permettrai de dire que je voyage avec Air Canada, envers qui j'ai certaines récriminations. Cependant, il est vrai qu'en cas de retards, on a beaucoup plus d'explications qui nous sont envoyées par texto pour nous expliquer la raison des retards.

Il y a davantage de suivi qui se fait, plus que jamais auparavant. Il faut tout de même le reconnaître. En ce sens, quelles seraient les solutions efficaces et rapides pour arriver à régler le problème?

Me Levac : Je dirais d'abord que les modifications de 2023 ont été adoptées dans une loi. C'est la mise en œuvre qui est manquante. Pour ce qui est du règlement, il y a eu une première publication dans la *Gazette du Canada*, donc il existe une version écrite du règlement mis à jour. Il s'agit donc de le mettre en œuvre.

Unfortunately, I don't have a silver bullet for you. Furthermore, I am not convinced that hiring a private organization, which does not have expertise or knowledge of the regulations, will resolve complaints quickly. The organization has to adapt and learn the rules, whereas we already have an organization that has expertise in the Air Passenger Protection Regulations.

Senator Cormier: One of our major concerns is also the delivery of services and communications in both official languages. Would it be challenging to use private companies to assess and deliver services in both official languages?

Mr. Charbonneau: I think it's a relevant question, not only in terms of official languages, but also in terms of application. Currently, the Transportation Agency has interpretation guides for regulations. For example, even if a case does not qualify for compensation, the carrier has a duty to have backup plans, including crews and aircraft. That verification needs to be done. Will an arbitrator hired by the carrier simply rely on the text of the legislation and say that a weather issue will automatically mean that no compensation will be paid, or will that person also look at all related factors, including service and official languages?

Senator Cormier: Thank you.

[English]

Senator Mohamed: You have really captured my attention with the idea that there is really no incentive for a resolution. In your testimony, Mr. Charbonneau, you said that maybe there are 60 days, and if you do not have a resolution, you automatically pay. Or maybe there is a situation that if you go beyond a certain time, interest starts to accumulate. We could probably talk for hours about why there is a backlog, and there will be a backlog that is resolved. This is really about looking at the future.

Does anyone else have a system in place that says, "If you don't resolve it by this date, you have to compensate," or, "If you don't resolve it by this date, there is interest that is levied"? How do we incentivize resolution?

I think you are right that the majority of people give up. They don't have the time or money to pursue a small claims court. They have other things going on. I am captured by how to not find ourselves in the same situation in terms of a backlog if we don't put measures in place that incentivize — I will say that kindly — a resolution.

Je n'ai malheureusement pas de solution miracle pour vous. Par ailleurs, je ne suis pas convaincue qu'engager un organisme privé, qui n'a pas l'expertise ou la connaissance du règlement, va résorber les plaintes rapidement. Cet organisme doit s'adapter et apprendre les règles, alors qu'on a déjà un organisme qui a une expertise du Règlement sur la protection des passagers aériens.

Le sénateur Cormier : Une des grandes préoccupations que nous avons, c'est aussi la livraison des services et des communications dans les deux langues officielles. Est-ce que le fait de faire appel à des entreprises privées pour faire l'évaluation et la livraison des services dans les deux langues officielles pourrait poser un défi?

M. Charbonneau : Je crois qu'il s'agit d'une question pertinente, pas seulement sur le plan des langues officielles, mais aussi au niveau de l'application. Aujourd'hui, l'Office des transports a des guides d'interprétation au niveau de la réglementation. Par exemple, même si un cas ne donne pas droit à une indemnisation, il y a un devoir du transporteur d'avoir des plans de relève, comprenant des équipes et des aéronefs. Cette vérification doit être faite. Est-ce qu'un arbitre engagé par le transporteur va simplement se fier au texte de loi et décréter qu'un problème météo signifiera automatiquement qu'aucune indemnisation ne sera versée, ou est-ce qu'il va regarder aussi tout ce qui se passe autour, notamment le service et les langues officielles?

Le sénateur Cormier : Merci.

[Traduction]

La sénatrice Mohamed : Vous avez vraiment retenu mon attention avec l'idée qu'il n'y a vraiment pas d'incitatif pour parvenir à un règlement. Dans votre témoignage, monsieur Charbonneau, vous avez dit qu'il y a peut-être un délai de 60 jours, et que sans règlement, on paie automatiquement. Ou il y a peut-être une situation où, après un certain délai, les intérêts commencent à s'accumuler. Nous pourrions probablement parler pendant des heures des raisons pour lesquelles il y a un arriéré, et un arriéré sera éliminé. Il est vraiment question de l'avenir ici.

Quelqu'un d'autre a-t-il un système en place qui dit : « Si ce n'est pas réglé avant telle date, vous devez verser une indemnisation », ou « Si ce n'est pas résolu avant telle date, des intérêts seront perçus »? Comment pouvons-nous encourager un règlement?

Je pense que vous avez raison de dire que la majorité des gens abandonnent. Ils n'ont ni l'argent ni le temps nécessaires pour se tourner vers une cour des petites créances. Ils ont autre chose à faire. Je m'intéresse vraiment à la façon d'éviter de nous retrouver dans la même situation avec un arriéré si nous ne mettons pas en place des mesures pour encourager — je vais le dire gentiment — un règlement.

[Translation]

Mr. Charbonneau: You're absolutely right. In fact, that's the crux of the problem. A few moments ago, we were talking about silver bullets. The only solution that can really have a quick impact would be something that incentivizes the airlines to solve the problem themselves. That doesn't currently exist, and the problem is being postponed. They fund themselves using money they do not have to pay right away. It's a win for the carriers.

That's why there should be a fee of \$790 per complaint in favour of the passenger. Obviously, if the complaint is unfounded, the carrier doesn't have to pay. In addition, if compensation for a valid complaint had to be paid within 30 days by the carrier, that will cost them. Adding interest and penalties can change the bad behaviour of carriers. That's the only way.

[English]

Senator Mohamed: Are there any other countries currently that do that or have close to that kind of regime, and if so, has it worked?

[Translation]

Mr. Charbonneau: The small claims division of the Court of Quebec applies moral damages and interest, which is not currently the case at the Transportation Agency.

[English]

Senator Arnold: Thank you for being here. My question also has to do with penalties, but it's more about the increase in the penalties from \$25,000 to \$100,000 for the corporation. I'm just curious if any of you have a comment on that. Will that be effective?

Mr. Lukács: I would be pleased to respond to that, senator. Unfortunately, the greatest problem is a lack of willingness to implement and impose meaningful penalties. If meaningful financial penalties were imposed, it would change the balance of profitability. Currently, a good economic calculation shows that it's far more profitable for airlines to break the law and, on a few occasions, just pay a small fine, which is just the cost of doing business. If the fines were increased, then that would change. However, as was pointed out, in 2023, the maximum fine was raised by Parliament to \$250,000, yet the government failed to follow up and implement that in the regulations. The maximum penalty in the regulations remains \$25,000.

Senator Arnold: They're saying that it's going to be \$1 million.

[Français]

M. Charbonneau : Vous avez tout à fait raison. En fait, c'est le nœud du problème. On parlait il y a quelques instants de solutions miracles. La seule solution qui peut réellement avoir une influence rapide serait d'avoir quelque chose qui incite les compagnies aériennes à régler elles-mêmes le problème. Aujourd'hui, cela n'existe pas et on repousse le problème à plus tard. On se finance sur les sommes qu'on n'a pas à payer maintenant. C'est gagnant pour les transporteurs.

C'est d'ailleurs pour cela qu'il devait y avoir des frais de 790 \$ par plainte en faveur du passager. Évidemment, si la plainte n'est pas fondée, ce n'est pas au transporteur à payer. Aussi, si une indemnité pour une plainte fondée avait dû être payée dans les 30 premiers jours par le transporteur, c'est à eux d'en assumer les frais. En ajoutant des intérêts et des pénalités, il est possible de modifier le mauvais comportement du transporteur. C'est la seule façon.

[Traduction]

La sénatrice Mohamed : Y a-t-il actuellement d'autres pays qui procèdent ainsi ou qui ont ce genre de régime? Le cas échéant, fonctionne-t-il?

[Français]

M. Charbonneau : On voit qu'à la Division des petites créances de la Cour du Québec, il y a des dommages moraux et des intérêts, ce qui n'est pas le cas actuellement à l'Office des Transports.

[Traduction]

La sénatrice Arnold : Merci d'être ici. Ma question porte aussi sur les amendes, mais surtout sur la hausse des amendes, qui sont passées de 25 000 \$ à 100 000 \$ pour l'entreprise. Je suis simplement curieuse de savoir si vous avez une observation à ce sujet. Est-ce que ce sera efficace?

M. Lukács : Je serais heureux de répondre à la question, sénatrice. Malheureusement, le principal problème est le manque de volonté pour mettre en œuvre et imposer des amendes importantes. Si on en imposait, cela changerait l'équilibre de la rentabilité. À l'heure actuelle, un bon calcul économique montre qu'il est beaucoup plus profitable pour les compagnies aériennes de tout simplement enfreindre la loi et, à quelques occasions, de s'acquitter d'une petite amende, ce qui n'est que le prix à payer pour faire des affaires. Si on augmente les amendes, ce serait différent. Cela dit, comme je l'ai souligné, en 2023, le Parlement a fait passer l'amende maximale à 250 000 \$, mais il n'y a pas donné suite en l'appliquant dans le règlement. La peine maximale dans le règlement est encore de 25 000 \$.

La sénatrice Arnold : Ils disent qu'elle sera de 1 million de dollars.

Mr. Lukács: It's going to \$1 million in the legislation, the same as it went to \$250,000 in the legislation. That doesn't mean it will happen because it also has to be implemented in the regulations, and the government has not done that.

The same thing happened with the cost recovery fee, which Parliament explicitly ordered the Canadian Transportation Agency to implement. But then CBC's Go Public unearthed documents showing that transport ministers and Transport Canada interfered and intervened so that those would not actually be imposed because airlines were lobbying transport ministers and Transport Canada. There has been a lot of interference, and the same fate has happened with the various loopholes in the Air Passenger Protection Regulations. The 2024 proposal continues the "required for safety reasons" loophole and the strike-related loophole, which Mr. Charbonneau mentioned. These were kept there at the specific request of two Ministers of Transport, as documents received under access to information show, which I circulated to members of the committee as exhibits.

Senator Arnold: Thank you.

Senator Quinn: Thank you to the witnesses for joining us tonight.

It's very frustrating to be part of this process because this is an important topic. We heard from witnesses yesterday and this evening, which convinces me this is a very important topic. Last year, 86 million people travelled.

I'd be interested in a comment from each of you with respect to the level of consultations that have taken place. It's in our budget 2025 implementation act, no. 2. It's very difficult to make changes. Yesterday, I think we talked a little bit about this as being something that's deserving of much deeper consideration.

What was the level of consultation as far as you, your associations, or colleagues were aware? Were you aware of the consultation levels that caused it to end up in the budget 2025 implementation act, no. 2?

[Translation]

Mr. Charbonneau: A number of House of Commons and Senate committees have looked at the consultations that took place when Bill C-49 was put in place and following the amendments. This time, it was included in an omnibus bill in the economic update.

There is no committee. There hasn't been a specialized transportation committee that has studied the issue, at least in the House of Commons. The request was made by the opposition parties and was put to a vote. The Speaker of the House of

M. Lukács : Elle sera de 1 million de dollars dans la loi, tout comme la fois où on l'a fait passer à 250 000 \$. Cela ne signifie pas que cela va se concrétiser, car il faut également l'inscrire dans le règlement, ce que le gouvernement n'a pas fait.

On a vu la même chose avec le droit de recouvrement des coûts. Le Parlement a explicitement ordonné à l'Office des transports du Canada de l'appliquer. L'équipe de Go Public à CBC a toutefois ensuite découvert des documents qui montrent que les ministres des Transports et Transports Canada sont intervenus pour ne pas l'imposer parce que les compagnies aériennes ont fait du lobbying auprès de ministres des Transports et de Transports Canada. Il y a eu beaucoup d'ingérence, et les différentes échappatoires dans le Règlement sur la protection des passagers aériens ont subi le même sort. La proposition de 2024 maintient l'échappatoire de ce qui est « nécessaire par souci de sécurité » ainsi que l'échappatoire liée à la grève, dont M. Charbonneau a parlé. On les a laissées là à la demande expresse de deux ministres des Transports, comme le montrent les documents obtenus en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, que j'ai remis aux membres du comité en tant que pièces à l'appui.

La sénatrice Arnold : Merci.

Le sénateur Quinn : Merci aux témoins d'être parmi nous ce soir.

Il est très frustrant de participer à ce processus, car c'est un sujet important. Nous avons entendu des témoins hier et ce soir, et je suis convaincu que c'est un sujet très important. L'année dernière, 86 millions de personnes ont voyagé.

J'aimerais entendre chacun de vous à propos du niveau de consultations qui a eu lieu. C'est dans la Loi n° 2 d'exécution du budget de 2025. Il est très difficile d'apporter des changements. Hier, je pense que nous en avons parlé un petit peu en tant que chose qui mérite un examen beaucoup plus approfondi.

Selon vos associations, vos collègues et vous, quel a été le niveau de consultation? Êtes-vous au courant des niveaux de consultation qui ont fait en sorte que c'est dans la Loi n° 2 d'exécution du budget de 2025?

[Français]

M. Charbonneau : Différents comités de la Chambre des communes et du Sénat ont examiné les consultations qui ont eu lieu dès la mise en place de la loi, dans le projet de loi C-49 et à la suite des modifications. Cette fois-ci, cela a été inséré dans un projet de loi omnibus au sein de la mise à jour économique.

Il ne s'agit pas d'un comité. Il n'y a pas eu de comité spécialisé en transport qui a étudié la question, du moins du côté de la Chambre des communes. La demande a été faite par les partis d'opposition et a été soumise au vote. Le président de la

Commons found it absurd to have such major changes in an economic bill. Unfortunately, the vote took place, and there were not enough votes to separate them.

We are aware and very grateful that you are now looking into the issue. Obviously, these are major changes that will have an impact on millions of passengers for years to come. It has to be taken seriously. These are decisions that will impact millions of passengers.

Ms. Levac: I would like to make a comparison with the CCTS, back when there was a request to create an independent consumer complaints body. Public consultations by the CRTC were set up to study the mandate and operations. At the time, there were consultations on governance, accountability, mandate and funding that led to the creation of the CCTS.

There is no information in this bill on how to ensure that the organization will be independent. That's the issue that's worrying.

[English]

Mr. Lukács: Unfortunately, in this case, there has been no consultation with our organization. To my knowledge, no other organization has been meaningfully or at all consulted. The overarching concern here is that, as the senator mentioned, this provision, Division 17, is included in a budget bill, which makes it, at least by custom, very difficult for senators to step in. However, in our submission, this is an abuse of past customs, and certainly there is strong support and strong evidence for this committee to make it clear that such an abuse may not be acceptable, and amendments could be put forward.

The Chair: Thank you.

For round two, we have about eight or nine minutes left, and we have three senators wishing to ask questions. Could you please keep your questions brief and the answers brief as well?

Senator Simons: This is a question for Mr. Charbonneau and Mr. Lukács.

I think you've each flagged — Mr. Charbonneau, in your brief, and Mr. Lukács, when I spoke to you outside of this committee — the issue of plane swapping. Your plane is fine, but they reassign you to a broken plane and then say, "Oh, the plane was broken, and it was beyond our control." It points out the imbalance in who has the information. This is something Senator Mohamed talked about yesterday. If you're filing a complaint, you don't really know what happened to your

Chambre des communes trouvait cela aberrant d'avoir des changements aussi importants dans un projet de loi économique. Malheureusement, le vote a eu lieu, et il n'y a pas eu assez de votes pour les séparer.

Aujourd'hui, nous sommes conscients et très reconnaissants que vous vous penchiez sur la question. Évidemment, ce sont des changements importants qui auront des impacts sur des millions de voyageurs durant plusieurs années. Il faut que cela soit pris au sérieux. Il y a des décisions qui auront des impacts pour des millions de voyageurs.

Me Levac : J'aimerais faire une comparaison avec la CPRST et le moment où il y a eu une demande de créer un organisme indépendant de traitement des plaintes des consommateurs. Des consultations publiques du CRTC devaient étudier le mandat et le fonctionnement. À ce moment-là, il y a eu des consultations sur la gouvernance, la reddition de comptes, le mandat et le financement qui ont mené à la création de la CPRST.

On n'a pas d'information dans ce projet de loi sur la façon de s'assurer que l'organisme sera indépendant. C'est l'enjeu qui est inquiétant.

[Traduction]

M. Lukács : Dans ce cas-ci, notre organisation n'a malheureusement pas été consultée. À ma connaissance, aucune autre organisation ne l'a été ou n'a été consultée sérieusement. La principale préoccupation ici, c'est que, comme l'a mentionné le sénateur, cette disposition, la section 17, fait partie d'un projet de loi budgétaire, ce qui fait en sorte, du moins selon la coutume, qu'il est très difficile pour les sénateurs d'intervenir. Cependant, dans notre mémoire, on explique que l'on abuse ici des coutumes du passé, et que le comité dispose certainement d'un appui fort et de preuves solides pour indiquer clairement que ce type d'abus est peut-être inacceptable, et que des amendements pourraient être présentés.

Le président : Merci.

Pour ce deuxième tour, il nous reste environ huit ou neuf minutes, et trois sénateurs souhaitent poser des questions. Pourriez-vous, s'il vous plaît, formuler vos questions de manière concise et donner des réponses brèves également?

La sénatrice Simons : Ma question s'adresse à M. Charbonneau et à M. Lukács.

Je pense que vous avez tous deux soulevé — monsieur Charbonneau, dans votre mémoire, et monsieur Lukács, lorsque je vous ai parlé en dehors de la réunion — la question de l'échange d'avions. L'avion que vous devez prendre fonctionne bien, mais on vous réaffecte à un avion en panne, puis on vous dit : « Oh, l'avion était en panne, et cela échappait à notre contrôle. » Cela met en évidence le déséquilibre dans l'accès à l'information. C'est un point dont la sénatrice Mohamed a parlé

airplane. What has to be done to make sure that if people file a complaint, they have equality of information so they can make a case?

[Translation]

Mr. Charbonneau: You're absolutely right. I think it's a symptom of a systemic problem that is much bigger than that and shows how carriers are using the system in place and the regulations for their own benefit. It also shows how willing they are to cheat sometimes so they do not have to pay compensation.

The only way to change that is to put the burden of proof on the carrier and have access to that information, either publicly or through a direct link to the specific case.

In our files, we usually try to get a copy of the log containing all the information that cannot be tampered with. Unfortunately, only the carrier has the log and can decide whether or not to share it. However, the Canadian Transportation Agency can request it.

[English]

Mr. Lukács: Plane swapping is simply a form of fraud. The fraud is not swapping planes; the fraud is telling passengers that their own plane broke down. This issue has been exposed on a large scale by CBC's Go Public in several reports. Those reports have been forwarded to the Canadian Transportation Agency, which could be issuing fines and investigating this, but, to my knowledge, no fines to this date have been issued for this practice. That is where the problem starts, but there is an even bigger problem, which is that this type of fraud is beneficial for airlines. In Europe, it doesn't matter why the plane broke down. In Europe, when an aircraft breaks down, that is still something that the airline has to provide full compensation for. It's their airplane. In Europe, maintenance issues are not considered extraordinary circumstances.

In Canada, even under the 2024 proposal, the minister specifically insisted on retaining that loophole and the treatment of maintenance issues as exceptional or extraordinary circumstances.

[Translation]

Senator Aucoin: Am I wrong in thinking that the bill is trying to resolve the entire backlog, which includes about 100,000 complaints? Am I mistaken in thinking that there is no

hier. Lorsque vous déposez une plainte, vous ne savez pas vraiment ce qui est arrivé à votre avion. Que faut-il faire pour garantir que les personnes qui déposent une plainte disposent d'un accès équitable à l'information afin de pouvoir monter leur dossier?

[Français]

M. Charbonneau : Vous avez tout à fait raison. Je crois que c'est un symptôme d'un problème systémique qui est beaucoup plus grand que cela et qui démontre comment les transporteurs utilisent le système en place et la réglementation en leur faveur. Cela démontre également à quel point ils sont parfois prêts à tricher pour ne pas avoir à payer d'indemnités.

La seule façon de changer cela est de mettre le fardeau de la preuve sur le transporteur et d'avoir accès à cette information, que ce soit publiquement ou en étant redirigé directement vers le cas visé.

Généralement, dans nos dossiers, on essaie d'avoir une copie du journal de bord où se trouve toute l'information qui ne peut pas être altérée. Malheureusement, seul le transporteur a le journal et peut décider de le partager ou non. Par contre, l'Office des transports peut le demander.

[Traduction]

M. Lukács : L'échange d'avions est ni plus ni moins qu'une forme de fraude. La fraude ne réside pas dans le fait de changer d'avion, mais dans le fait de dire aux passagers que leur propre avion est tombé en panne. Ce problème a été largement mis en lumière par l'équipe de Go Public de CBC dans plusieurs reportages. Ces reportages ont été transmis à l'Office des transports du Canada, qui pourrait infliger des amendes et mener une enquête à ce sujet, mais, à ma connaissance, aucune amende n'a été infligée à ce jour pour cette pratique. C'est là que le problème commence, mais il en existe un encore plus grave : ce type de fraude profite aux compagnies aériennes. En Europe, la raison pour laquelle l'avion est tombé en panne n'a aucune importance. Là-bas, lorsqu'un avion tombe en panne, la compagnie aérienne est tenue de verser une pleine indemnité. C'est son avion. En Europe, les problèmes d'entretien ne sont pas considérés comme des circonstances extraordinaires.

Au Canada, même dans le cadre de la proposition de 2024, le ministre a expressément insisté pour que cette échappatoire soit maintenue et que les questions liées à l'entretien soient considérées comme des circonstances exceptionnelles ou extraordinaires.

[Français]

Le sénateur Aucoin : Est-ce que je me trompe en croyant que le projet de loi tente de régler tout l'arriéré des plaintes, ce qui représente environ 100 000 plaintes? Est-ce que je me trompe en

mechanism provided for in the current bill? I don't mean the act and the regulations from 2023. I understand that there was a mechanism at the time. Are we not delaying the problem, since there will be no process requiring the carriers, who will appoint the new arbitrator, to provide the information? Isn't it the same thing? Is it just going to delay the process? Is that the case?

Ms. Levac: Yes, you're right, that's correct.

Mr. Charbonneau: You are absolutely right, in fact. The proposed solutions simply transfer the point of contact; the basic problems remain unresolved.

Senator Aucoin: Thank you.

[English]

The Chair: Mr. Lukács, did you have a brief comment on that?

Mr. Lukács: On which question?

The Chair: The question from Senator Aucoin. Would you like to ask it again, Senator Aucoin?

[Translation]

Senator Aucoin: Without a policy, isn't the process that the government is proposing for the backlog of 100,000 complaints just deferring the problem?

[English]

Mr. Lukács: I very much agree. What this is doing is swapping decision makers and hoping that, miraculously, those decision makers will work faster, but that is an illusion. While I have significant misgivings about a systematically impartial Canadian Transportation Agency, I don't believe the backlog is deliberate or due to any incompetence. The backlog is happening because the rules are so complicated that even judges complain that it takes a full day to just deal with one single case. It takes poring through hundreds of pages of maintenance and mechanical report logs because the APPR decides eligibility for compensation based on what actually causes a disruption as opposed to understanding that most events are normal operation, like in Europe, and compensation should be paid.

[Translation]

Senator Cormier: I'd like you to talk to us about the following topic. I come from an area served by small carriers. A number of small carriers in Canada are trying to serve the regions as well as possible.

pensant qu'il n'y a pas de mécanisme prévu dans le projet de loi actuel? Je ne parle pas de 2023, de la loi et du règlement. Je comprends que, à cette époque, il y en avait un. Ne retardons-nous pas le problème, puisqu'il n'y aura pas de processus obligeant les transporteurs, qui vont nommer ce nouvel arbitre, à fournir l'information? N'est-ce pas du pareil au même? Va-t-on seulement retarder le processus? Je me trompe?

Me Levac : Oui, vous avez raison, c'est exact.

M. Charbonneau : Effectivement, vous avez tout à fait raison. Dans les solutions proposées, on ne fait que transférer le guichet, on ne règle pas les problèmes de base.

Le sénateur Aucoin : Merci.

[Traduction]

Le président : Monsieur Lukács, auriez-vous un bref commentaire à faire à ce sujet?

M. Lukács : À quel propos?

Le président : Au sujet de la question du sénateur Aucoin. Souhaitez-vous la poser à nouveau, sénateur Aucoin?

[Français]

Le sénateur Aucoin : Le processus que propose le gouvernement pour l'arriéré des 100 000 plaintes, sans l'instauration d'une politique, ne fait-il pas que reporter le problème?

[Traduction]

M. Lukács : Je suis tout à fait d'accord. Ce que l'on fait, c'est changer les décideurs en espérant que, comme par miracle, ceux-ci travailleront plus vite, mais c'est une illusion. Même si j'ai de sérieuses réserves quant à l'impartialité systématique de l'Office des transports du Canada, je ne pense pas que l'arriéré soit délibéré ou dû à une quelconque incompétence. Ce retard s'explique par le fait que les règles sont si compliquées que même les juges se plaignent de devoir consacrer une journée entière à traiter un seul dossier. Il faut éplucher des centaines de pages de registres d'entretien et de rapports techniques, car le RPPA détermine l'admissibilité à une indemnisation en se fondant sur la cause réelle d'une perturbation, au lieu de reconnaître, comme en Europe, que la plupart des incidents relèvent du fonctionnement normal et que l'indemnisation devrait être versée.

[Français]

Le sénateur Cormier : J'aimerais que vous nous parliez du sujet suivant. Je viens d'une région desservie par de petits transporteurs. Plusieurs petits transporteurs au Canada tentent de desservir les régions le mieux possible.

Looking at the issue of penalties, which can be as high as \$1 million, I have some concerns. It could happen that smaller airlines may not be able to pay these amounts and then ultimately stop serving routes to remote destinations.

Could the idea of asymmetric penalties, depending on the type of carrier and the type of region, be a long-term option to try to maintain services and respect for passengers, in your opinion? What can you tell us about that? What are your thoughts?

Mr. Charbonneau: That's a great question.

As it stands, regulations already differentiate between large and small carriers in terms of minimum standards to be met. As for the fines, obviously, they have to be proportional to the offence, because where there is a fine, there is an offence.

Right now, we're seeing the opposite. In fact, fines are used very little. The amounts have already been increased, but increasing them doesn't change a thing when they are not used.

If a fine is imposed, it must be proportionate to what was done. Obviously, if there is a serious offence, the fine should be proportional to the offence, regardless of the type of carrier. If there is no offence, no fine would be applied.

When it comes to regulations, compensation and so on, I agree. The regulations already address this issue by differentiating between large and small carriers.

[English]

Senator Cormier: Mr. Lukács, do you have a comment to make?

Mr. Lukács: On the issue of small and large carriers, there's obviously a question of proportionality. Different penalties would likely be issued for an incident on a plane of 200 passengers as opposed to five passengers. However, unfortunately, this is a very futuristic problem because, currently, a typical penalty per violation basis is a couple hundred dollars, maybe a couple thousand dollars, certainly nowhere near the \$25,000 maximum. That's where the problem starts. That is why we see these problems happening. Airlines find it more profitable to disobey the law rather than to obey the law.

The Chair: We've come to the end of our questions. I'd like to thank our witnesses — Mr. Charbonneau, Ms. Levac and Mr. Lukács — for their presentations today. We appreciate it.

Quand on étudie la question des pénalités, qui peuvent aller jusqu'à un million de dollars, j'ai certaines préoccupations. Il est possible que les petites compagnies aériennes ne soient pas en mesure de payer ces sommes, puis arrêtent finalement de desservir les trajets vers des destinations éloignées.

Est-ce que l'idée d'une asymétrie des sanctions prises, selon le type de transporteur et du type de région, pourrait être une option à long terme pour essayer de maintenir les services et le respect des voyageurs, selon vous? Que pouvez-vous nous dire à ce sujet? Quelle est votre pensée?

M. Charbonneau : C'est une excellente question.

Aujourd'hui, la réglementation fait déjà la différence entre les grands et les petits transporteurs en matière de normes minimales à respecter. Quant aux amendes, évidemment, cela doit être proportionnel à la faute commise, parce que s'il y a une amende, c'est qu'il y a eu faute.

Actuellement, on voit plutôt l'inverse. En fait, les amendes sont très peu utilisées. On a déjà augmenté les montants, mais on a beau les augmenter, si l'on ne les utilise pas, cela ne change rien.

Si une amende est demandée, elle doit être proportionnelle à ce qui a été fait. Donc, évidemment, s'il y a une faute grave, l'amende devrait être proportionnelle à la faute, peu importe le type de transporteur. Et, en l'absence d'une faute, aucune amende ne serait demandée.

Pour tout ce qui concerne les règlements, les indemnisations et ainsi de suite, je suis d'accord. Le règlement aborde déjà cette question en séparant les grands et les petits transporteurs.

[Traduction]

Le sénateur Cormier : Monsieur Lukács, souhaitez-vous faire un commentaire?

M. Lukács : En ce qui concerne les petites et les grandes compagnies aériennes, la question de la proportionnalité se pose évidemment. Des sanctions différentes seraient probablement infligées pour un incident survenant dans un avion transportant 200 passagers par rapport à un autre transportant 5 passagers. Cependant, malheureusement, il s'agit d'un problème très lointain, car, à l'heure actuelle, une amende type pour une infraction s'élève à quelques centaines de dollars, voire quelques milliers de dollars, mais certainement bien loin du plafond de 25 000 \$. C'est là que le bât blesse. C'est pourquoi nous assistons à ce genre de problèmes. Les compagnies aériennes trouvent plus rentable d'enfreindre la loi que de la respecter.

Le président : Nous sommes arrivés à la fin de notre séance de questions. Je tiens à remercier nos témoins — M. Charbonneau, Me Levac et M. Lukács — pour leurs interventions d'aujourd'hui. Nous leur en sommes reconnaissants.

Thank you, colleagues. We will prepare to go in camera.

Merci, chers collègues. Nous allons nous préparer à passer à huis clos.

(The committee continued in camera.)

(La séance se poursuit à huis clos.)
