

Mémoire présenté au
Comité sénatorial permanent des transports et des communications
sur le
projet de loi C-49, Loi apportant des modifications à la Loi sur les transports au
Canada et à d'autres lois concernant les transports ainsi que des modifications
connexes et corrélatives à d'autres lois

Témoignage de Douglas E. Lavin

Vice-président, Membres et relations externes, Amérique du Nord

Association du transport aérien international

Le 28 février 2018

L'Association du transport aérien international (IATA) se réjouit d'avoir la possibilité de présenter ces commentaires au Comité sénatorial permanent des transports et des communications dans le cadre de son étude du projet de loi C-49, Loi sur la modernisation des transports.

L'IATA a été créée en 1945 en vertu d'une loi spéciale du Parlement canadien. Même si elle a été constituée en société au Canada et que son siège social est à Montréal, les responsabilités de l'IATA sont d'une portée mondiale et sont essentielles à l'exploitation efficace, sans heurt et en réseau du transport aérien commercial international. L'IATA a pour mission de représenter, de diriger et de servir l'industrie internationale du transport aérien. Elle représente environ 275 compagnies aériennes dans plus de 117 pays qui assurent 83 % du trafic aérien mondial. Parmi les membres de l'IATA au Canada figurent Air Canada, Air Transat, Cargojet et WestJet.

Introduction

L'IATA est grandement reconnaissante d'avoir l'occasion de se prononcer sur le projet de loi C-49, car celui-ci aura une incidence directe sur la majorité des quelque 70 compagnies aériennes membres de l'Association qui offrent des vols à destination et en provenance du Canada. Comme vous le savez, le projet de loi C-49 vise à donner suite aux conclusions découlant de l'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC) qui

ont été prises en compte dans le rapport de 2015 intitulé *Parcours : Brancher le système de transport du Canada au reste du monde* (ci-après, l'examen de la LTC).

L'IATA était heureuse d'avoir eu l'occasion de participer à l'examen de la LTC. Nous étions satisfaits des principales conclusions de l'examen, plus précisément de la priorité accordée à la compétitivité sur le plan des coûts de l'aviation canadienne par rapport à d'autres pays soumis à des taxes et à des droits imposés par le gouvernement qui sont nettement moins élevés. Les recommandations de l'examen de la LTC comprenaient l'élimination progressive du loyer aéroportuaire, une réforme de la politique d'utilisateur-payeur pour le transport aérien afin d'empêcher le gouvernement de percevoir des impôts dépassant ses investissements dans les services et les infrastructures, et la réduction du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien.

Dans son discours prononcé en novembre 2016 devant la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, le ministre des Transports, Marc Garneau, a abondé dans le sens de la priorité accordée à la compétitivité lorsqu'il a fait observer que, avec les droits des passagers, ce qui ressortait principalement des conversations qu'il a entendues avec les voyageurs, c'était leurs préoccupations au sujet du coût élevé des voyages aériens au Canada, qui résultait de ce qu'il a appelé une « kyrielle de frais et de droits » [traduction]. Il a promis que le gouvernement prendrait des mesures pour répondre à ces préoccupations.

Malheureusement, le projet de loi C-49 tel qu'il est actuellement rédigé ne fait rien pour régler le problème du coût élevé de l'aviation commerciale au Canada. Il ne fait aucune mention de la réduction du loyer aéroportuaire, de la réforme de la politique d'utilisateur-payeur ou de la réduction du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien. Même si, selon le gouvernement, la libéralisation des restrictions de propriété internationales pourrait favoriser la concurrence, ce sont les impôts et les taxes élevés, plutôt que le manque de concurrence, qui empêche principalement l'aviation commerciale d'atteindre son plein potentiel au Canada. Au contraire, la mise en œuvre du régime de droits des passagers aériens prévu par le projet de loi C-49 pourrait réduire la concurrence dans le domaine des services aux passagers tout en augmentant les coûts pour les consommateurs en raison du fait que les passagers devront assumer certains des coûts de conformité à la réglementation.

Pour être juste, le ministre Garneau a publiquement déclaré que le projet de loi C-49 n'est que la première étape de la vision du gouvernement concernant l'avenir du transport aérien au Canada et que la prochaine étape abordera les enjeux liés aux coûts d'entreprise élevés dans notre pays.

Nous sommes très satisfaits de notre collaboration avec le ministre Garneau et son équipe depuis le dépôt du projet de loi C-49 sur des questions comme les loyers des aéroports, la

gouvernance des aéroports et la sécurité dans les aéroports. Nous saluons le ministre et son équipe pour ces efforts, mais nous doutons toujours de la nécessité d'établir le régime de droits des passagers aériens prévu dans le projet de loi C-49.

Enquête sur les régimes de droits des passagers actuels

Comme vous le savez, le projet de loi C-49 autorise l'Office des transports du Canada (OTC), appuyée par Transports Canada, à entamer des consultations auprès des Canadiens et des représentants du secteur aérien en vue d'élaborer une nouvelle réglementation sur les droits des passagers. Comme nous l'avons signalé plus tôt, l'IATA représente les intérêts d'environ 275 compagnies aériennes membres dans le monde. Dans le cadre de nos activités de défense des intérêts, nous collaborons avec plusieurs gouvernements pour aider à façonner des régimes de droits des passagers qui protégeront les intérêts des passagers et des compagnies aériennes qui les desservent. J'aimerais faire part du point de vue de l'IATA sur ces régimes dans l'espoir que le Canada puisse élaborer sa réglementation de manière à favoriser le bien-être des passagers sans réduire la concurrence ni réglementer de nouveau cette industrie déréglementée.

Les régimes de droits des passagers les plus connus dans le monde ont pris effet dans les pays de l'Union européenne (UE) en 2005 et aux États-Unis en 2009. En Europe, le règlement n° 261/2004 de l'UE a établi des règles communes sur l'indemnisation et l'assistance aux passagers en cas de refus d'embarquement, d'annulation de vols et de longs retards de vols. Dans trois principaux règlements, le ministère des Transports des États-Unis (DOT) a abordé ce qu'il considérait comme des « pratiques déloyales et trompeuses » [traduction] de la part des compagnies aériennes américaines et étrangères exerçant des activités aux États-Unis, qui ont eu des conséquences négatives sur les passagers des lignes aériennes. Dans le processus, ils ont imposé d'importantes amendes pour de trop longues périodes d'attente sur le tarmac, ont obligé les compagnies aériennes à faire clairement mention de leurs coûts accessoires et à établir des plans de service à la clientèle exécutoires.

Les gouvernements de l'UE et des États-Unis ont mis en avant l'imposition d'amendes importantes en vertu de ces règles comme preuve de leur succès, mais les faits sont bien différents. Dans l'UE, un mauvais libellé de la part des organismes de réglementation a amené les tribunaux à interpréter les règles de différentes façons, semant ainsi la confusion parmi les compagnies aériennes ainsi que leurs clients. Par exemple, les tribunaux européens ont conclu que les problèmes techniques des avions et la foudre ne sont pas le type de « circonstances extraordinaires » [traduction] qui font en sorte qu'on ne peut tenir le transporteur responsable du fait d'être en retard. En effet, cela pénalise les compagnies aériennes qui accordent la priorité à la sécurité des passagers avant le respect de l'horaire. La Cour de justice européenne a également conclu arbitrairement que les passagers devraient avoir droit à une indemnisation après un retard de trois heures malgré

le fait que rien dans le règlement ne prescrit un tel délai. Enfin, les amendes élevées ont généré une nouvelle activité : des entreprises qui exploitent les lacunes pour toucher de fortes commissions. Il n'est pas surprenant que l'UE procède actuellement à une refonte importante du règlement afin de mieux définir les notions s'appliquant aux compagnies aériennes ainsi qu'aux passagers.

Aux États-Unis, le DOT a élargi la définition légale des « pratiques déloyales et trompeuses » [traduction] bien au-delà de ce qui était prévu par le Congrès, tout en ne faisant qu'une tentative superficielle d'analyse coût/bénéfice qui est exigée pour tous les règlements aux États-Unis. En conséquence, les compagnies aériennes doivent consacrer des ressources considérables pour se conformer à une réglementation contraignante qui a parfois détérioré plutôt qu'amélioré l'expérience passager. Un bel exemple de cela est la règle relative aux périodes d'attente sur le tarmac qui impose des amendes allant jusqu'à 27 500 \$ par passager pour les vols qui sont en attente au sol pendant plus de trois heures (quatre heures pour les vols internationaux). Pour éviter les amendes, l'avion doit retourner aux barrières dans les délais prescrits pour permettre aux passagers de débarquer. Le Government Accountability Office des États-Unis ainsi que le Dartmouth College ont conclu que cette disposition entraînait une augmentation de vols annulés parce que les transporteurs visaient à minimiser le risque d'amendes. En outre, les transporteurs se sont vu eux-mêmes imposer des amendes dans diverses situations, notamment dans des cas où les aéroports n'avaient pas de barrières vers lesquelles devaient retourner les avions dans des cas de tempêtes de neige ou dans des cas où les douaniers américains n'étaient pas disponibles pour procéder au contrôle des passagers.

D'autres pays ont surveillé de près les régimes normatifs de droits des passagers des États-Unis et de l'UE; ils ont décidé de prendre des approches différentes et ont obtenu des résultats positifs. En Australie, plutôt que de cibler l'aviation aux fins d'un traitement spécial, le gouvernement a adopté l'« Australian Consumer Law », afin de fournir des mesures de protection de base aux clients de toutes les entreprises australiennes. Pour compléter la loi sur la protection des droits des consommateurs, dont la portée est vaste, les compagnies aériennes australiennes ont collaboré avec le gouvernement afin d'élaborer une « charte de protection des consommateurs » [traduction] qui définit les engagements en matière de service et les procédures de traitement des plaintes de chaque compagnie aérienne. Les voyageurs peuvent faire la distinction entre les niveaux de services qui doivent être assurés pendant les retards et l'annulation, et en tiennent compte lors de l'achat de leur billet. Cette réglementation allégée a contribué à une baisse de 37 % des tarifs aériens sur une période de 10 ans, à un service plus ponctuel et à des taux d'annulation inférieurs.

La Chine a quant à elle publié de nouvelles règles de protection des passagers en janvier 2017. Au lieu de prescrire des politiques d'indemnisation particulières pour les retards ou les annulations, les Chinois ont demandé aux transporteurs de faire connaître

leurs conditions de transport et de faire clairement mention de leurs politiques respectives en matière de retards et d'annulations au moment de l'achat. Comme c'est le cas en Australie, cela permet aux passagers de peser le pour et le contre du prix par rapport au service plutôt que de laisser le gouvernement décider pour eux. Il est important de noter que la réglementation établit également une distinction entre ce dont les transporteurs sont responsables et ce dont ils ne le sont pas en ce qui a trait aux retards et aux annulations, ce qui évite que les compagnies aériennes soient confrontées à des coûts non contrôlables qui doivent au bout du compte être transmis aux consommateurs.

Il convient de noter que des mesures de protection sont déjà offertes aux passagers qui effectuent des vols commerciaux au Canada. Le Canada est signataire de la Convention de Montréal, 1999 (CM99)¹, qui permet aux passagers canadiens à bord de vols internationaux de bénéficier d'une protection complète et d'une indemnisation complète en cas de retards de vol ou en cas de retard, de perte, de détérioration ou de destruction de leurs bagages. Les transporteurs canadiens de même que les compagnies aériennes étrangères desservant le Canada publient déjà leurs tarifs sur leurs sites Web ainsi que les conditions jointes à chaque niveau de tarif. En novembre 2016, à la demande de l'Office des transports du Canada (OTC), les compagnies aériennes canadiennes ont veillé volontairement à ce que les passagers puissent consulter leurs tarifs formulés en des termes que ces derniers peuvent comprendre.

Si les passagers estiment que les compagnies aériennes n'ont pas respecté ces conditions et qu'ils n'obtiennent pas un dédommagement de la part du transporteur, ils peuvent demander à l'OTC d'intervenir en leur nom au moyen de la facilitation avec la compagnie aérienne, de la médiation ou, au besoin, de l'arbitrage. En 2015-2016, l'OTC a reçu 834 nouvelles plaintes de voyage, dont 757 ont été résolues. Près de 95 % des plaintes relatives au transport aérien ont été résolues par la facilitation dans le cadre de laquelle l'OTC communiquait avec la compagnie aérienne pour lui demander de se pencher sur le problème particulier soulevé par le passager. Le nombre de plaintes présentées à l'OTC a augmenté en partie à cause d'une récente campagne de sensibilisation publique menée par l'Office. Cependant, le fait qu'il y ait eu 85 millions de passagers aériens au Canada en 2016 et que moins de mille d'entre eux ont déposé officiellement des plaintes formelles dont 95 % ont été résolues remet en question la nécessité de mettre en œuvre un régime de droits des passagers au Canada.

Tel qu'il est actuellement rédigé, le projet de loi C-49 demande à l'OTC et à Transports Canada d'adopter un règlement qui représente en fait un croisement entre l'approche fondée sur la transparence de l'Australie et de la Chine et l'approche punitive de l'UE et des États-Unis. Les transporteurs doivent veiller à ce que les passagers puissent avoir

¹ *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, faite à Montréal le 28 mai 1999*, https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl99_FR.pdf.

accès aux conditions de transport applicables et à l'information sur les recours, formulées dans des termes aussi clairs que possible. L'IATA est largement favorable à la transparence, car elle permet aux passagers de faire des choix éclairés dans le cadre de leurs démarches d'achat de billets. Le projet de loi C-49 exige en outre que l'OTC et Transports Canada adoptent un règlement énonçant les obligations du transporteur en cas d'irrégularité d'exploitation, y compris les normes minimales relatives au traitement et à l'indemnisation. L'IATA s'oppose à cette approche punitive, parce que l'expérience américaine et européenne démontre que le marché libre est plus à même de favoriser une expérience passager positive que ne peut le faire le gouvernement en établissant des normes relatives au service à la clientèle. Cette approche se traduit inmanquablement par une diminution des choix offerts aux passagers, par une concurrence moindre, par un coût plus élevé pour les passagers canadiens et, probablement, par une confusion accrue de la part des compagnies aériennes qui tentent de satisfaire aux nouvelles exigences.

Lors de l'élaboration et de l'étude du projet de loi C-49, Transports Canada et l'OTC ont tous deux indiqué que le Canada devrait établir un régime de droits des passagers aériens notamment parce qu'il y en a un en place aux États-Unis et en Europe. Il est donc important que le Comité prenne note de l'examen de la réglementation actuellement effectué par le DOT. Cet examen vise à déterminer comment réduire le fardeau annuel de 3,2 milliards de dollars imposé au secteur privé des États-Unis par les règlements du DOT en modifiant ou en éliminant ces règlements lorsque les bénéficiaires ne dépassent pas considérablement les coûts ou lorsqu'ils imposent un fardeau inutile au secteur privé. Ce processus est en cours, mais nous croyons que bon nombre des règlements du DOT que le projet de loi C-49 imitera ne seront bientôt plus en place aux États-Unis. Les coûts de la réglementation relative aux droits des passagers incombent principalement aux transporteurs aériens et à leurs passagers. Il faut absolument que le Comité exprime son inquiétude quant aux répercussions économiques de la réglementation prévue dans le projet de loi C-49, compte tenu des coûts déjà élevés pour les compagnies aériennes au Canada.

Nous demandons en outre aux organismes de réglementation de saisir l'occasion de mettre à profit l'expérience de certains des 70 autres pays qui ont mis en œuvre des régimes de droits des passagers aériens.

Au nombre des leçons apprises, qui sont conformes aux principes de droits des passagers approuvés par l'OACI, figurent les suivantes :

- **Ciblée** : la réglementation devrait viser des objectifs précis et bien définis qui remédient directement au problème cerné. Les compagnies aériennes devraient avoir la latitude nécessaire pour atteindre les objectifs définis. Les gouvernements devraient éviter de céder à la tentation d'imposer des régimes de droits des

passagers sur la base de certains incidents qui ne reflètent pas les situations auxquelles sont normalement confrontés les passagers aériens.

- **Proportionnalité** : l'indemnisation en cas de retards ou d'annulations ne doit pas être de nature punitive, mais doit viser plutôt à indemniser raisonnablement les passagers touchés pour les désagréments qui leur ont été causés.
- **Choix des clients** : le gouvernement ne doit pas substituer son jugement à celui des passagers quant aux produits et services que ceux-ci trouvent intéressants. Du moment que les passagers sont bien renseignés sur les options qui s'offrent à eux, ils choisiront de manière à répondre le mieux à leurs besoins particuliers. S'il y a une demande de produits et de services particuliers, le marché y répondra.
- **Analyse coût/bénéfice** : il doit être clairement démontré que les bénéfices découlant du règlement dépassent considérablement les coûts inhérents à ce règlement. Un règlement fondé sur les sentiments plutôt que sur les faits est voué à l'échec.
- **Conséquences imprévues** : il faut tenir compte des conséquences imprévues de toute réglementation et d'un mécanisme pour corriger la réglementation si ces conséquences surviennent après la mise en œuvre.
- **Portée** : les normes de service à la clientèle doivent s'appliquer à toutes les composantes de l'écosystème du transport aérien, notamment les compagnies aériennes, les aéroports, les agents de voyages et les gouvernements. Les compagnies aériennes ne peuvent être considérées comme responsables de facteurs qui ont une incidence sur les passagers et sur lesquels ils n'ont aucune prise. Il convient d'être prudent lorsqu'on définit l'expression « ne relève pas du contrôle d'un transporteur » dans toute nouvelle réglementation.
- **Consultation** : l'OTC et Transports Canada doivent offrir à l'industrie la possibilité de contribuer à l'atteinte d'un objectif commun, soit celui de faire progresser les droits des passagers aériens de la manière la plus efficace possible.
- **Portée à l'extérieur du territoire** : il faut s'assurer que les règles canadiennes portant sur les droits des passagers ne vont pas au-delà de la frontière canadienne. Les compagnies aériennes ne doivent pas être en mesure de se conformer à deux règles incohérentes s'appliquant aux mêmes activités sur les mêmes vols. Du point de vue d'un passager, les règlements redondants mêlent les passagers et créent de l'incertitude quant à leurs droits.

L'IATA et ses compagnies aériennes membres sont heureuses d'avoir la possibilité de présenter ce mémoire au Comité et espèrent avoir l'occasion d'aider l'OTC, Transports

Canada et le gouvernement canadien en général dans la recherche d'un juste équilibre entre la réglementation gouvernementale et le choix des clients.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments distingués.

Douglas E. Lavin

Vice-président, Membres et relations externes, Amérique du Nord

Tél. : +1 202 628 9292

Courriel : lavind@iata.org