

Mémoire présenté au Comité FINA



*Une réforme sans filet de protection
pour les passagers aériens –*
Commentaires au projet de loi C-31

11 juin 2026

Option consommateurs
est une association à
but non lucratif
indépendante, qui a
pour mission d'aider les
consommateurs et de
défendre leurs droits.

Aussi enregistrée comme organisme de bienfaisance, elle offre plusieurs services (information juridique, consultations budgétaires, séances d'information), fait des représentations auprès des décideurs et mène des actions collectives. Elle s'intéresse de près aux questions liées aux finances personnelles, aux pratiques commerciales, aux services financiers, à la protection de la vie privée, à l'énergie, à l'endettement et à l'accès à la justice.

Table des matières

Mettre en œuvre les modifications au RPPA	4
Réglementer les organismes privés pour assurer leur saine gouvernance.....	5
Adopter des garde-fous pour assurer la transparence et l'impartialité des organismes privés de traitement des plaintes	6
S'assurer que le système de traitement des plaintes demeure accessible aux passagers.....	8
La possibilité que la facture soit refilée aux consommateurs	8
Des règles variables quant à l'accès des passagers à une représentation.....	9
La méconnaissance des consommateurs des recours disponibles.....	9
La difficulté pour les membres d'une action collective d'opter pour une plainte individuelle	10
Sommaire des recommandations.....	10

La *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2023*, sanctionnée depuis trois ans, prévoyait la mise à jour du *Règlement sur la protection des passagers aériens* (RPPA) ainsi que l'octroi d'un pouvoir à l'Office des transports du Canada (OTC) de récupérer les coûts de traitement des plaintes auprès des transporteurs aériens¹.

Ces modifications sont restées lettre morte.

Les consommateurs en ont payé le prix. Chez Option consommateurs, de nombreux consommateurs continuent de nous contacter parce qu'ils ont obtenu peu d'information ou d'assistance en cas de perturbation de leur vol.

Maintenant, le projet de loi C-31 propose d'attribuer le traitement de plaintes des passagers aériens à des organismes privés que les transporteurs pourront choisir². Les modifications proposées au RPPA sont quant à elles repoussées pour un délai indéterminé, « une fois l'arriéré [des plaintes] résorbé³ ».

Selon Option consommateurs cette réforme est mal venue alors que les modifications au RPPA, qui auraient pu prévenir les plaintes en amont, n'ont jamais été mises en œuvre. Nous demandons conséquemment d'abord de **mettre en œuvre les modifications au RPPA prévues depuis 3 ans**.

Ensuite, Option consommateurs demande la **tenue de consultations publiques afin d'établir une réglementation des organismes privés de traitement des plaintes**. En effet, nous déplorons que le projet de loi apporte peu d'éclairage quant aux obligations de transparence, d'indépendance et d'impartialité auxquelles seront soumises ces organismes.

Mettre en œuvre les modifications au RPPA

La *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2023* proposait de simplifier le RPPA. Ces modifications n'ayant jamais été mises en œuvre, les lacunes constatées en 2023 sont toujours d'actualité. Récemment, des médias rapportaient des tactiques afin d'éviter d'indemniser des passagers⁴.

En tant qu'association de défense des consommateurs, nous constatons que la situation se détériore. De nombreux consommateurs nous contactent parce qu'ils reçoivent des informations contradictoires ou laconiques des transporteurs lorsque

¹ *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2023*, L.C. 2023, ch. 26, Partie 4, Section 23.

² *Loi no 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 4 novembre 2025*, 1^{ère} sess., 45^e légis., partie 4, section 17 (ci-après « C-31 »).

³ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Un Canada fort pour tous : mise à jour économique du printemps de 2026*, 28 avril 2026, p. 66.

⁴ Voir RADIO-CANADA, « WestJet aurait changé des avions pour éviter de dédommager des passagers », *Radio-Canada*, 11 mai 2026; Stéphanie GRAMMOND, « Un recul inacceptable pour les voyageurs », *La Presse*, 2 juin 2026.

leur vol est perturbé. Ils doivent multiplier les démarches pour faire valoir leurs droits, ce qui rend un processus déjà stressant encore plus lourd et frustrant.

Les passagers qui s'adressent à l'OTC le font parce qu'ils sont insatisfaits. Ils ont l'impression d'avoir été laissés à eux-mêmes suivant une perturbation de vol, recevant des informations et une aide déficiente. Pourtant, des solutions sont à portée de main depuis 2023 :

- La présomption de responsabilité des transporteurs en cas de perturbation, sauf lors de circonstances exceptionnelles dont la preuve leur incomberait⁵, simplifierait les recours des consommateurs. Un système semblable d'indemnisation par défaut des passagers aériens est d'ailleurs en place en Europe depuis plus de 20 ans⁶. Il nous semble incongru que le transporteur assurant la liaison Montréal-Paris ne soit pas soumis à des obligations harmonisées de part et d'autre de l'Atlantique.
- Des balises afin d'offrir une information plus claire aux consommateurs, comme l'obligation de fournir des mises à jour périodiques lors de perturbation de vol ou d'expliquer de façon détaillée un refus d'indemniser⁷.

La mise à jour du RPPA aurait pris d'assaut ces problèmes de communication et d'assistance en amont, réduisant ainsi les insatisfactions des consommateurs et, ultimement, le nombre de plaintes déposées à l'OTC.

Ainsi, Option consommateurs s'explique mal pourquoi le gouvernement opte pour une solution aussi drastique qu'un système alternatif de traitement des plaintes. Le moment semble mal choisi de réformer un système qui a été décrit comme « brisé⁸ » alors qu'il n'a jamais été complété afin de lui donner l'opportunité de fonctionner comme prévu. Option consommateurs exhorte donc le gouvernement à **respecter l'engagement** qu'il a **pris en 2023 de simplifier et renforcer le RPPA**.

Règlementer les organismes privés pour assurer leur saine gouvernance

La réforme prévue au projet de loi C-31 laisse plusieurs questions en suspens quant aux obligations auxquelles les organismes privés de traitement des plaintes seront

⁵ OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA, *Document de consultation : Modifications proposées pour clarifier, simplifier et renforcer le Règlement sur la protection des passagers aériens*, 11 juillet 2023.

⁶ Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

⁷ Règlement modifiant le Règlement sur la protection des passagers aériens, art. 2(1) et 11(3).

⁸ Antoine TRÉPANIÉ, « Ottawa change un « système brisé » et s'attaque à l'arrière de plaintes », *La Presse*, 1^{er} mai 2026.

soumis afin de servir l'intérêt public⁹. Quelles normes incomberont à ces derniers pour assurer une saine gouvernance? Quelle reddition de comptes sera mise en place? Comment leur conseil d'administration devra-t-il être composé? Comment les règles de fonctionnement garantiront l'équité du processus pour les passagers?

Le projet de loi devrait **prévoir une réglementation de ces organismes**. Option consommateurs estime qu'il est nécessaire de **tenir des consultations publiques afin de poser des balises pour ces organismes privés de traitement des plaintes**.

C'est d'ailleurs un exercice qui avait été mené par le CRTC lors de la mise en place de l'organisme privé de traitement des plaintes en matière de télécommunication, la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévisions (CPRST)¹⁰.

Ces consultations publiques pourront poser les jalons d'une réglementation afin :

- **d'assurer la transparence et l'impartialité d'organismes privés de traitement des plaintes;** et
- **d'ériger des normes pour que le traitement des plaintes demeure accessible aux passagers.**

Adopter des garde-fous pour assurer la transparence et l'impartialité des organismes privés de traitement des plaintes

Le projet de loi C-31 propose un processus alternatif par lequel des organismes seront habilités à traiter les plaintes des passagers aériens¹¹. Ces modifications laissent entrevoir la création d'un jeu de concurrence dans le secteur du traitement des plaintes¹², où les compagnies aériennes choisiront l'organisme privé qui traitera les plaintes à leur égard, et où les passagers seront à la merci de ce choix.

Cette proposition suscite des inquiétudes quant à savoir si un régime privé servira les intérêts des consommateurs de façon transparente et impartiale. En effet, la solution proposée de multiplier les organismes de traitement des plaintes en matière de transport aérien va à contre-courant des développements récents en matière de traitement des plaintes de consommateurs. Elle laisse une impression de déjà-vu où les lacunes qui avaient pourtant été corrigées dans le secteur bancaire en 2023 sont recréées, cette fois dans le transport aérien.

⁹ Les mesures qui nous apparaissent effleurer ces enjeux sont l'obligation des personnes désignées de fournir au ministre certains renseignements lorsque celui-ci le demande ainsi que la publication par le ministre d'un rapport annuel. C-31, art. 349, nouvel article 85.15 et 85.26(1) de la *Loi sur les transports*.

¹⁰ CRTC, *Avis public de télécom CRTC 2007-16*, 22 août 2007; CRTC, *Décision de télécom CRTC 2007-130*, 20 décembre 2007; Décret C.P. 2007-533 du 4 avril 2007, *Décret demandant au CRTC de faire rapport au gouverneur en conseil concernant les plaintes de consommateurs*.

¹¹ C-31, art. 349, nouvel article 85.2(1) de la *Loi sur les transports au Canada*.

¹² C-31, art. 349, nouvel article 85.2(2) de la *Loi sur les transports au Canada*.

Dans le Budget de 2023, le même qui promouvait un renforcement du RPPA, le gouvernement énonçait son intention « de désigner une seule personne morale sans but lucratif comme seul organisme externe de traitement des plaintes¹³ ». Avant cela, les consommateurs devaient s'adresser, soit à l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) ou à ADR Chambers – Bureau de l'Ombudsman des services bancaires, selon le choix de leur banque.

La décision de ne retenir qu'un seul organisme de règlement des plaintes suivait un rapport de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada sur les organismes externes de traitement des plaintes (OETP). Elle y affirmait : « le fait de permettre aux banques de choisir un OETP peut influencer sur la perception des consommateurs quant à l'équité et à l'impartialité du système et doute que la concurrence entre les OETP au seul regard des banques membres soit à l'avantage des consommateurs¹⁴ ».

Il est conséquemment primordial que des organismes privés de traitement des plaintes des consommateurs soit soumis à des garanties d'indépendance, d'impartialité et de transparence.

Prenons l'exemple de l'organisme Règlement des litiges aériens du Canada (CADR). Bien qu'il ne soit pas nommé dans l'énoncé économique de 2026, nous soupçonnons qu'il soit en lice pour aider à résorber l'arriéré de plaintes¹⁵. La composition de son conseil d'administration n'est pas affichée sur son site Web¹⁶. En mai 2026, une seule administratrice était indiquée au Registre des entreprises¹⁷. Difficile donc de vérifier l'indépendance de ce conseil d'administration face aux intérêts de l'industrie.

¹³ *Budget 2023 : Un plan canadien*, p. 287.

¹⁴ AGENCE DE LA CONSOMMATION EN MATIÈRE FINANCIÈRE DU CANADA, *Le fonctionnement des organismes externes de traitement des plaintes : Examen de l'industrie*, février 2020, p. 2.

¹⁵ L'énoncé économique mentionne un « organisme tiers neutre spécialisé dans le règlement des différends, selon un modèle qui a fait ses preuves au Royaume-Uni et dans l'Union européenne » tandis qu'Air Canada décrit un « organisme sans but lucratif agréé au Royaume-Uni et dans plusieurs autres pays européens pour fournir des services de règlement extrajudiciaire des différends liés aux plaintes dans le secteur du transport aérien ».

¹⁶ À titre comparatif, ces informations sont facilement repérables sur les sites d'autres organismes de traitement des plaintes comme la CPRST et l'OSBI : <https://www.obsi.ca/fr/a-propos-de-nous/gouvernance/conseil-d-administration/>; <https://www.ccts-cprst.ca/fr/a-notre-sujet/gouvernance/conseil-d-administration/>; <https://www.cadr.ca/french/>

¹⁷ Le 14 mai 2026, nous avons demandé un rapport de profil pour l'entreprise 1001326366 au Registre des entreprises de l'Ontario : <https://www.ontario.ca/fr/page/registre-des-entreprises-de-lontario>

De plus, l'organisme privé de traitement des plaintes au Royaume-Uni¹⁸ dont CADR est une filiale¹⁹, a été critiqué pour des enjeux de transparence et d'impartialité²⁰.

Considérant ce qui précède, **des balises** sur la gouvernance, la reddition de comptes, les règlements internes, les procédures ainsi que le financement **doivent être mises en place pour assurer que les intérêts des passagers aériens seront adéquatement servis** dans un processus alternatif privé de traitement des plaintes.

S'assurer que le système de traitement des plaintes demeure accessible aux passagers

Afin de servir l'intérêt public adéquatement, les organismes de traitement des plaintes doivent être accessibles aux consommateurs. Option consommateurs entrevoit quatre points d'achoppement avec la réforme dans sa mouture actuelle :

- la possibilité que la facture soit refilée aux passagers;
- le risque de méconnaissance des consommateurs des recours disponibles;
- la présence de règles variables quant à l'accès au passager à une représentation, selon l'organisme de traitement des plaintes choisi; et
- la difficulté pour les membres d'une action collective d'opter pour une plainte individuelle.

La possibilité que la facture soit refilée aux consommateurs

La *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2023* donnait à l'OTC le pouvoir de récupérer une partie des coûts de traitement des plaintes²¹. En 2024, l'OTC proposait un frais de 790 \$²² applicable à l'étape où la plainte était jugée recevable. À notre avis, ces frais auraient constitué un incitatif pour les transporteurs de régler les différends en amont et ainsi limiter le nombre de plaintes soumises à l'OTC. En outre, aucun frais ne serait réclamé pour des plaintes frivoles jugées non recevables. Ces frais devaient permettre de récupérer 60 % des coûts liés au traitement des plaintes, dont les 29 M\$ annuels sont actuellement assumés par les contribuables²³.

¹⁸ AIR CANADA, *Air Canada teste un processus de règlement extrajudiciaire des différends géré par un tiers pour résoudre les cas relevant du RPPA*, 8 avril 2026; <https://www.cdrl.org.uk/aviation-adr/>

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ WHICH?, *Final boarding call: Which? vision for consumer reforms in the aviation and package holiday sectors*, 2022, p. 32 et s.; Marie-Ève FOURNIER, « Air Canada perd patience et contourne le système fédéral », *La Presse*, 8 avril 2026; Trevor BAKER, « Who owns AviationADR? EasyJet and Ryanair complaints scheme denies Russian connection », *Which?*, 17 août 2023.

²¹ *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2023*, L.C. 2023, ch. 26, Partie 4, Section 23, art. 452.

²² OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA, *Consultations: Proposition de frais pour les plaintes relatives au transport aérien*, 18 septembre 2024.

²³ *Ibid.*

Le projet de loi C-31 remet de l'avant ce mécanisme de récupération des frais²⁴. Toutefois, il n'est pas précisé que la facture ne pourra pas être refilée aux consommateurs. À titre d'exemple, le site Web de CADR affirme : « en ce moment, notre service est gratuit pour les passagers²⁵ [nous soulignons] ».

Les transporteurs doivent payer leur juste part pour les plaintes qu'ils génèrent. **Le projet de loi devrait interdire que la facture puisse être refilée aux passagers.**

Des règles variables quant à l'accès des passagers à une représentation

À l'heure actuelle, les consommateurs ont le loisir d'être représentés par avocat devant l'OTC. Rien ne garantit une opportunité similaire devant des organismes privés. D'ailleurs, dans les règles du CADR, la possibilité des passagers d'être représentés est limitée à certaines circonstances précises²⁶.

Les consommateurs devraient pouvoir être représentés si tel est leur choix.

L'iniquité des règles en ce sens défavoriserait les consommateurs et encouragerait les transporteurs à choisir les organismes privés de traitement des plaintes dont les règles préviendraient la représentation des consommateurs.

La méconnaissance des consommateurs des recours disponibles

Bien que le RPPA impose aux transporteurs d'informer les consommateurs des recours possibles²⁷, nous craignons que la mise en place d'un régime privé entraîne une baisse de connaissance du processus de traitement des plaintes.

Dans le secteur des télécommunications, la CPRST est toujours méconnue bien que les entreprises aient l'obligation d'informer les consommateurs de ce recours²⁸. En effet, lorsque les consommateurs nous contactent pour des problèmes avec leur fournisseur de service de télécommunications, rares sont ceux qui ont déjà entendu parler de l'organisme. Ce constat est le même dans un sondage commandé par le CRTC : « seulement 2 % des répondants qui avaient une plainte non résolue avaient été informés de l'existence de la CPRST par leur fournisseur de services²⁹ ».

La mise en place d'organismes privés de traitement des plaintes dans le secteur du transport aérien risque de reproduire cette situation.

²⁴ C-31, art 349, nouvel article 85,29(1) de la *Loi sur les transports au Canada*.

²⁵ <https://www.cadr.ca/french/> (page consultée le 11 juin 2026).

²⁶ Au CADR, la représentation du passager n'est autorisée que dans 3 circonstances : 1) lorsqu'ils sont âgés de moins de 18 ans; 2) lorsqu'ils ont besoin d'assistance en raison d'un handicap; ou 3) lorsqu'ils font partie d'un groupe qui a voyagé ensemble et qui dépose une plainte concernant le même vol. Voir https://www.cadr.ca/french/service_rules.html, art. 3.5.

²⁷ *Règlement sur la protection des passagers aériens*, art. 5(3) et 13(1).

²⁸ <https://www.ccts-cprst.ca/fr/industrie/sensibilisation/>

²⁹ CRTC, *Lettre du Secrétaire général adressée à la Liste de distribution*, 5 novembre 2024.

La difficulté pour les membres d'une action collective d'opter pour une plainte individuelle

Enfin, nous craignons que les membres d'une action collective soient interdits de déposer une plainte auprès d'un organisme de traitement des plaintes.

Le projet de loi C-31 vient poser une limite au dépôt d'une plainte contre un transporteur aérien lorsqu'un recours est en cours devant un tribunal compétent³⁰. Nous comprenons le souci d'éviter une litispendance ou une double compensation des passagers. Cependant, cela pourrait représenter un obstacle pour les consommateurs membres d'une action collective, autorisée ou non, qui souhaiteraient déposer une plainte plutôt que d'attendre l'issue de ce recours.

Le **nouvel article 85.04(1)e** de la *Loi sur les transports au Canada* **devrait être révisé** pour ne pas priver l'accès à une plainte individuelle lorsque le passager est membre d'une action collective.

Sommaire des recommandations

En somme, Option consommateurs formule les recommandations suivantes :

- **Mettre en œuvre les modifications au *Règlement sur la protection des passagers aériens* prévues par la *Loi d'exécution du budget de 2023*;**
- **Tenir des consultations publiques pour assurer une saine gouvernance des organismes privés de plaintes;**
- **Mettre en place des balises pour assurer la transparence, l'indépendance des organismes de traitement des plaintes**
- **Ériger des garde-fous pour que le traitement des plaintes demeure accessible aux passagers, notamment :**
 - **Interdire que des passagers puissent être tenus de payer la facture du traitement des plaintes;**
 - **Permettre aux passagers d'être représentés s'ils le désirent;**
 - **Assurer une surveillance de la connaissance des consommateurs des recours disponibles; et**
 - **Réviser le nouvel article 85.04(1)e de la *Loi sur les transports au Canada* pour ne pas priver les consommateurs membres d'une action collective de recourir au processus de traitement des plaintes.**

³⁰ C-31, art 341, nouvel article 85.04(1)e) de la *Loi sur les transports au Canada*.