



Office
des transports
du Canada

Canadian
Transportation
Agency

OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA

RAPPORT ANNUEL 2015-2016

Canada 

Ce document ainsi que les autres publications de l'Office des transports du Canada sont disponibles sur notre site Web : www.otc.gc.ca.

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec l'Office :

Office des transports du Canada

Ottawa (Ontario) K1A 0N9

Téléphone : 1-888-222-2592

ATS : 1-800-669-5575

Télécopieur : 819-997-6727

Courriel : info@otc-cta.gc.ca

Site Web : www.otc.gc.ca

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada

juin 2016

N° de catalogue TT1F-PDF

ISSN 1494-7935

Disponible sur divers supports

Juin 2016

L'honorable Marc Garneau, C.P., député
Ministre des Transports
Tour C – Place de Ville
330, rue Sparks
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter le Rapport annuel de l'Office des transports du Canada pour 2015-2016 en vertu de l'article 42 de la *Loi sur les transports au Canada*. Il comprend en outre l'évaluation de l'Office relative à l'exécution de la Loi précitée et les difficultés constatées dans son application.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Scott Streiner
Président et premier dirigeant



TABLE DES MATIÈRES

Message du Président et premier dirigeant	1
À propos de nous	3
Veiller à ce que le réseau de transport fonctionne harmonieusement et efficacement	5
Protéger le droit fondamental des personnes ayant une déficience à un réseau de transport accessible	12
Offrir aux passagers aériens un régime de protection du consommateur	16
Évaluation de la Loi	20

MESSAGE DU PRESIDENT ET PREMIER DIRIGEANT

Ce fut un honneur d'être nommé, l'an dernier, président et premier dirigeant de l'Office des transports du Canada à la suite des 31 présidents et commissaires qui ont dirigé l'Office avant moi.

Créé en 1904 sous le nom de Commission des chemins de fer, l'Office est le plus vieux tribunal spécialisé et organisme de réglementation indépendant.

Aujourd'hui, le mandat principal de l'Office de veiller à ce que le réseau national de transport fonctionne efficacement et harmonieusement est plus pertinent que jamais. Il est difficile de surestimer les avantages économiques et sociaux d'un réseau de transport qui fonctionne bien dans un pays aussi vaste que le Canada – dont la population, la production agricole, les ressources naturelles et la fabrication sont éparpillées sur de très longues distances – surtout à l'ère du commerce et des voyages internationaux.

Au cours des dernières décennies, ce mandat a été complété par deux autres mandats. Le premier est de protéger le droit fondamental des Canadiens ayant une déficience à un réseau de transport accessible. Comme le prévoit la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* des Nations unies, le transport accessible est essentiel à la capacité des personnes ayant une déficience « de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie ». Le second est d'offrir aux passagers aériens un régime de protection du consommateur, mandat qui est à l'origine du plus grand nombre de plaintes présentées à l'Office.

Pour exécuter ces trois mandats de base, l'Office offre un grand nombre d'activités et de services, dont plusieurs sont décrits dans les pages qui suivent. Et pour assurer que ces activités et services demeurent pertinents, efficaces et efficients, l'Office doit s'adapter à l'évolution des modèles d'entreprise; aux attentes des voyageurs, des expéditeurs et des



collectivités; et aux pratiques exemplaires dans les domaines de l'arbitrage et de la réglementation.

Une étape importante à cet égard a été franchie en 2015-2016 : un plan a été dressé, fondé sur les idées du personnel et d'experts externes, pour regrouper les fonctions de l'Office de manière à renforcer la capacité dans les secteurs clés, améliorer les synergies et la souplesse internes et axer les ressources sur l'exécution. La nouvelle structure a été mise en œuvre le 1er avril 2016, et nous nous concentrons maintenant sur la collaboration au-delà des frontières organisationnelles et sur la pensée innovatrice sur la manière dont l'Office fait son travail.

Nous avons également, au cours de la dernière année, fait un travail préparatoire à l'Initiative de modernisation de la réglementation de l'Office. Ce projet comportera l'examen de tous les règlements administrés par l'Office et des consultations approfondies auprès des intervenants et des Canadiens intéressés. Ses objectifs sont d'assurer que les obligations de l'industrie sont claires et à jour, aussi légères que possible pour appliquer l'objet de la politique publique dans laquelle elles sont ancrées, et rédigées de manière à faciliter la détection et la correction des cas de non-conformité.

Enfin, en 2015-2016, le rapport d'examen indépendant de la *Loi sur les transports au Canada* a été soumis au ministère des Transports et déposé au Parlement. L'Office est disposé à fournir au ministre et aux parlementaires toute l'information et les analyses utiles dans leur examen des recommandations du rapport et dans la description d'une vision de l'avenir des transports au Canada. La section « Évaluation de la Loi » de ce rapport note plusieurs domaines où l'Office estime, à la lumière de son expérience de l'administration de la loi, qu'il y a lieu de considérer des modifications.

Permettez-moi de conclure ce message d'une façon plus personnelle en soulignant qu'au début de 2016, les mandats de deux membres temporaires, Tom Maville et Raymon Kaduck, ont pris fin. Tom et Ray ont tous deux eu une longue association productive avec l'Office à plusieurs titres et je leur suis reconnaissant des services qu'ils ont rendus à l'organisation et des précieux conseils qu'ils m'ont donnés alors que je m'établissais dans le poste de président et premier dirigeant. Plus largement, je suis très impressionné chaque jour par l'expertise et le professionnalisme de mes collègues membres et des fonctionnaires qui œuvrent dans l'organisation. La force de l'Office est son personnel : une équipe dévouée qui travaille ensemble à remplir les mandats que le Parlement a confiés à l'organisation, une équipe inspirée par les racines profondes de l'Office et stimulée par sa capacité de changer les choses pour les Canadiens pendant les années et les décennies à venir. Travailler avec eux est un privilège.

Scott Streiner

Président et premier dirigeant

À PROPOS DE NOUS

L'Office est un tribunal quasi judiciaire indépendant et un organisme de réglementation ayant les pouvoirs d'une cour supérieure.

Nous menons nos activités dans le contexte d'un réseau de transport national très vaste et complexe.

L'Office exerce ses pouvoirs par l'entremise de ses membres, nommés par le gouverneur en conseil.



Nous avons été reconnus parmi les meilleurs employeurs de la région de la capitale en 2016.

CE QUE NOUS FAISONS : NOS TROIS MANDATS

- Nous veillons à ce que le réseau national de transport fonctionne efficacement et harmonieusement, dans l'intérêt de tous les Canadiens : depuis ceux qui y travaillent et y investissent, en passant par les producteurs, les expéditeurs, les usagers et les entreprises qui l'utilisent, jusqu'aux collectivités où il est exploité.
- Nous protégeons le droit fondamental des personnes ayant une déficience à un réseau de transport accessible.
- Nous offrons aux passagers aériens un régime de protection du consommateur.

COMMENT NOUS LE FAISONS : NOS OUTILS

Pour nous acquitter de nos mandats, nous avons trois outils à notre disposition :

- **Prise de règlements** : Nous élaborons et appliquons des règles de base pour encadrer les droits et les responsabilités des fournisseurs de services et des usagers, et faire en sorte que les règles du jeu soient les mêmes pour tous parmi les concurrents. Ces règles se traduisent parfois par des règlements exécutoires, et parfois par des lignes directrices, des codes de pratiques et des notes d'interprétation à caractère moins officiel.
- **Règlement des différends** : Nous réglons des différends entre d'une part, des fournisseurs de services de transport, et d'autre part leurs clients et voisins, grâce à une gamme d'outils, soit la facilitation et la médiation, ainsi que l'arbitrage et le processus décisionnel formel.

- **Information** : Nous fournissons de l'information concernant le réseau de transport, les droits et responsabilités des fournisseurs de services de transport et des usagers, et la législation et les services de l'Office.

VEILLER À CE QUE LE RÉSEAU DE TRANSPORT FONCTIONNE HARMONIEUSEMENT ET EFFICACEMENT

Le tout premier mandat de l'Office, et celui dont l'impact économique est le plus important consiste à veiller à ce que le réseau de transport fonctionne harmonieusement et efficacement dans l'intérêt de tous les Canadiens – depuis ceux qui y travaillent et y investissent, en passant par les producteurs, les expéditeurs, les usagers et les entreprises qui l'utilisent, jusqu'aux collectivités où il est exploité – mais aussi pour préserver la prospérité et le tissu social de l'ensemble du pays.

DE MANIÈRE GÉNÉRALE, POUR NOUS ACQUITTER DE CE MANDAT :

- nous surveillons les entrées et les sorties de marché en prenant des règlements et en les faisant respecter pour que les parties de l'industrie se fassent concurrence sur un pied d'égalité et que les intérêts des Canadiens soient protégés;
- nous aidons à régler des différends au moyen d'un éventail d'approches, certaines étant relativement informelles, comme la facilitation et la médiation, et d'autres plus officielles, comme l'arbitrage et le processus décisionnel formel.

PAR EXEMPLE, L'OFFICE :

- gère un système de délivrance de licences et de permis d'affrètement pour le transport aérien;
- délivre des certificats d'aptitude aux compagnies de chemin de fer de compétence fédérale et veille à ce qu'elles respectent les exigences d'assurance minimales;
- détermine si des navires canadiens adaptés sont disponibles en cas de demande d'utilisation de navires étrangers;

- établit les frais ferroviaires, approuve la construction de lignes de chemin de fer, surveille la cessation d'exploitation, établit la valeur nette de récupération des lignes de chemin de fer;
- établit les prix d'interconnexion et le revenu admissible maximal pour le mouvement du grain de l'Ouest;
- règle des différends entre des compagnies de chemin de fer et des expéditeurs concernant les prix ou les niveaux de services, ou des particuliers ou des collectivités incommodés par le bruit ferroviaire et les vibrations

FAITS SAILLANTS DE 2015-2016

Qui doit détenir une licence de transport aérien – clarification

À titre d'instance chargée de délivrer des licences pour des services aériens publics, l'Office a rendu une importante détermination en mars à savoir si les revendeurs, c'est-à-dire une compagnie qui achète des places destinées aux passagers d'un transporteur aérien et revend elle-même ces places au public, devaient être tenus de détenir une licence de transport aérien.

En mars, l'Office a déterminé que les revendeurs ne seront pas tenus de détenir une licence de transport aérien s'ils se présentent au public en tant que revendeurs.

Cette détermination amène clarté et prévisibilité à une industrie aérienne qui évolue rapidement, trace la voie à l'innovation et laisse le choix aux consommateurs, tout en continuant de protéger les voyageurs. Les voyageurs aériens continueront d'être couverts par les conditions de transport énoncées dans les tarifs des transporteurs aériens.

L'Office a également déterminé que NewLeaf Travel Company Inc. serait considérée comme étant un revendeur aux termes du modèle d'affaires qu'elle propose.

Cette détermination reflète l'interprétation la plus raisonnable des exigences législatives liées aux licences intérieures et a été faite suivant l'examen minutieux des présentations reçues dans le cadre d'un processus de consultation publique mené en décembre et en janvier derniers.

Délivrance de licences de transport aérien

L'Office délivre aux demandeurs canadiens des licences d'exploitation de services aériens intérieurs. Il délivre également aux demandeurs canadiens et étrangers des licences d'exploitation de services aériens internationaux réguliers et à la demande, en provenance et à destination du Canada.

En 2015-2106, de nouvelles licences service international régulier ont été délivrées pour des services entre le Canada et les pays suivants :

Pays	Compagnie aérienne canadienne
Curaçao	Air Transat
Nigéria, Taipei, Israël	Air Canada
Mexique	CanJet
États membres de la Communauté européenne, États-Unis d'Amérique	KF Cargo

En 2015-2106, l'Office a examiné 38 demandes de licence pour lesquelles il a dû vérifier les exigences applicables en matière de propriété et de contrôle canadien. L'Office a approuvé les 38 demandes, y compris 18 provenant de 13 demandeurs dont c'était la première demande.

L'Office a reçu deux demandes de Canadiens qui voulaient offrir des services intérieurs ou internationaux au moyen d'aéronefs de plus de 39 sièges. Afin de réduire au minimum les perturbations de service et de protéger les consommateurs, l'Office vérifie la santé financière des demandeurs pour s'assurer qu'ils ont une chance raisonnable de succès.

Accords bilatéraux relatifs au transport aérien

L'Office a participé à la négociation et à la mise en œuvre d'accords relatifs au transport aérien international en tant que membre de l'équipe de négociation du gouvernement du Canada.

En 2015-2016, le personnel de l'Office a participé à la négociation d'accords élargis de transport aérien avec Cuba, la Chine et l'Australie.

Programme du revenu admissible maximal pour le transport ferroviaire du grain de l'Ouest

Chaque année, en vertu de la *Loi sur les transports au Canada*, l'Office est tenu de déterminer le revenu maximum que CN et CP peuvent tirer du transport du grain réglementé de l'Ouest, au moyen d'une formule établie dans la Loi.

En décembre 2015, l'Office a déterminé que CN et CP avaient dépassé leur revenu admissible maximum (RAM) pour la campagne agricole 2014-2015.

Compagnie	Revenu admissible	Revenu du grain	Montant excédentaire (\$)	Montant excédentaire (%)
CN	738 202 311 \$	745 068 906 \$	+ 6 866 595 \$	+ 0,9 %
CP	721 908 606 \$	724 045 774 \$	+ 2 137 168 \$	+ 0,3 %

Conformément à la *Loi sur les transports au Canada*, CN et CP ont été enjointes de verser dans les 30 jours à la Fondation de recherches sur le grain de l'Ouest (un organisme financé et dirigé par des agriculteurs) le montant excédentaire, plus une pénalité de 5 pour cent.

La Cour d'appel fédérale a autorisé CN à en appeler de la décision de l'Office.

En 2015-2106, l'Office a également modifié l'indice des prix composite afférent au volume (IPCAV), un indice d'inflation établi en fonction des changements de prix anticipés de la main-d'œuvre et du carburant, ainsi que de l'achat de matériel et d'immobilisation. Il a notamment clarifié la façon dont il calcule certains éléments du RAM.

L'IPCAV a été modifié en 2014-2015 pour :

- tenir compte des coûts supportés pour remplacer les wagons-trémies du gouvernement par des wagons de filiales américaines;
- clarifier les données concernant le taux de change qui serviront aux éventuels ajustements en ce qui a trait aux wagons-trémies.

Après des consultations, l'Office a déterminé la façon dont les revenus et les charges de travail découlant de l'interconnexion et de l'échange de trafic devraient être pris en compte dans le RAM.

En février, l'Office a également mené des consultations pour déterminer si certaines expéditions à destination de la région du Grand Vancouver devraient être admissibles au programme du RAM. L'Office rendra une décision plus tard en 2016.

Évaluations environnementales pour la construction de lignes de chemin de fer et de franchissements

L'Office approuve certains projets fédéraux de construction de lignes de chemin de fer et de franchissements, en tenant compte des obligations en matière d'exploitation et de services ferroviaires, des intérêts des localités qui seront touchées, et de l'environnement immédiat.

En 2015-2106, l'Office a pris part à 3 évaluations environnementales, toutes liées à des projets de construction de ligne de chemin de fer.

En vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, l'Office est aussi tenu d'examiner les projets de construction ferroviaire sur un territoire domaniale afin de déterminer s'ils risquent d'avoir des effets environnementaux négatifs importants. L'Office a examiné 1 projet de construction ferroviaire sur un territoire domaniale.

Différends avec des compagnies de chemin de fer

L'Office a notamment le mandat d'aider à régler des différends entre des compagnies de chemin de fer et leurs clients et leurs voisins.

L'une des parties ou les deux peuvent demander à l'Office de les aider, par la facilitation ou la médiation, ou encore de traiter les plaintes au moyen du processus décisionnel formel.

En 2015-2016, 27 différends ont été réglés :

- 3 au moyen de la facilitation
- 6 au moyen de la médiation
- 18 au moyen du processus décisionnel formel

En outre, l'Office peut avoir recours à l'arbitrage pour établir une entente sur le niveau de services si un expéditeur et un transporteur sont incapables de négocier un contrat. Les dispositions opérationnelles décidées par l'arbitre sont confidentielles et exécutoires pendant un an. En 2015-2016, un arbitre de l'Office a traité 1 dossier en matière de niveau de services ferroviaires.

En 2015-2016, l'Office a également renvoyé 1 cas à l'arbitrage de l'offre finale, utilisé pour régler des différends entre un expéditeur et un transporteur concernant des prix. Un arbitre indépendant, de la liste de fournisseurs de l'Office, mène l'arbitrage de l'offre finale et doit choisir entre l'offre finale de l'expéditeur ou celle du transporteur.

Guide sur le bruit et les vibrations causés par le fonctionnement au ralenti des locomotives

La *Loi sur les transports au Canada* prévoit que le bruit et les vibrations produits par une compagnie de chemin de fer doivent être à un niveau raisonnable, compte tenu de ses obligations en matière de niveau de services, de ses besoins d'exploitation et du voisinage.

Le fonctionnement au ralenti des locomotives est l'une des principales causes du bruit et des vibrations pouvant perturber les collectivités avoisinantes. Pour fournir de plus amples renseignements aux municipalités et à la population, l'Office a publié, en mars, un guide pour expliquer :

- les raisons pour lesquelles les locomotives fonctionnent au ralenti;
- les caractéristiques du bruit et des vibrations causés par le fonctionnement au ralenti;
- les moyens potentiels de gérer les impacts du bruit et des vibrations.

L'Office a rédigé cette publication en collaboration avec son Comité consultatif sur l'infrastructure ferroviaire, formé de représentants de l'industrie, d'organisations gouvernementales et du public.

Dépôt d'ententes de franchissement ferroviaire

Même si les parties à une entente de franchissement routier ou par desserte ne sont pas tenues d'en déposer un exemplaire auprès de l'Office, elles peuvent le faire afin que l'entente soit exécutoire, donc assimilée à un arrêté de l'Office. Pour que les compagnies de chemin de fer, les administrations routières ou les sociétés de services publics puissent facilement déposer leurs ententes, l'Office a conçu un formulaire électronique à remplir en ligne.

À titre de référence, l'Office a également créé un [répertoire interrogeable](#) avec les détails des ententes.

Au cours de l'année dernière, 84 ententes ont été déposées par des parties qui avaient mené avec succès leurs propres négociations relativement à des franchissements routiers.

Demandes de licences de cabotage

L'Office détermine si des navires canadiens adaptés sont disponibles en cas de demande d'utilisation de navires étrangers pour mener des activités maritimes commerciales au Canada.

En 2015-2016, l'Office a reçu 80 demandes de licences de cabotage pour lesquelles aucun navire canadien n'était offert, et 5 de ces demandes ont été retirées.

L'Office a réglé 1 demande de cabotage contestée dans le cadre de laquelle un navire canadien était offert. L'Office a déterminé qu'aucun navire canadien n'était disponible et adapté pour être affecté aux activités pour lesquelles on proposait un navire étranger.

L'Office a également apporté plusieurs améliorations visant à moderniser et à améliorer sa façon de traiter les demandes de cabotage, par exemple en utilisant le courriel au lieu du télécopieur pour envoyer les avis de nouvelles demandes aux parties intéressées. Les gens peuvent [s'inscrire pour recevoir des notifications par courriel](#) sur le site Web de l'Office.

Les [Lignes directrices relatives au traitement des demandes de licence de cabotage](#) ont été mises à jour pour tenir compte des changements.

Création d'une équipe sur les modes alternatifs de résolution des conflits relatifs aux transports ferroviaire et maritime

L'Office a créé une équipe de travail spécialisée en vue de fournir des services de facilitation et de médiation pour les différends en matière ferroviaire et maritime, mais aussi de l'aide dans les cas d'arbitrage ferroviaire. La nouvelle équipe a commencé ses activités le 1^{er} avril 2016.

Ce changement a été apporté pour gagner en efficacité à l'interne et veiller à ce que l'Office dispose de la capacité voulue pour fournir des services experts et efficaces de règlement des différends.

PROTÉGER LE DROIT FONDAMENTAL DES PERSONNES AYANT UNE DÉFICIENCE À UN RÉSEAU DE TRANSPORT ACCESSIBLE

Depuis 1988, l'Office a le mandat de protéger le droit fondamental des personnes ayant une déficience à un réseau de transport accessible.

VOICI CE QUE NOUS FAISONS POUR RÉALISER CE MANDAT :

- créer des règlements, des codes de pratiques et des lignes directrices en matière d'accessibilité, et en faire la promotion au moyen des communications et des mesures de sensibilisation proactives;
- visiter régulièrement les fournisseurs de services de transport, les aéroports et les gares ferroviaires et maritimes fédérales afin de vérifier que l'équipement et les installations sont accessibles et que les employés reçoivent la formation nécessaire pour servir les personnes ayant une déficience;
- régler des cas individuels en matière d'accessibilité au moyen de la facilitation, de la médiation ou du processus décisionnel formel

Les décisions de l'Office sur des cas d'accessibilité dans le réseau de transport fédéral – par exemple [la décision « une personne, un tarif »](#) de 2008 ou encore la décision de 2013 sur [les allergies alimentaires graves](#) – peuvent avoir un impact durable pour les personnes ayant une déficience.

FAITS SAILLANTS DE 2015-2016

Vidéos en langage des signes à propos des plaintes en matière d'accessibilité

Pour veiller à ce que ses ressources soient accessibles à tous, l'Office a créé des adaptations vidéo de sa publication concernant les plaintes sur les transports accessibles au moyen de l'American Sign Language et la *Langue des signes québécoise*. Le langage des signes est le principal langage d'un grand nombre de personnes sourdes.

Les [vidéos](#) expliquent les processus de l'Office pour régler des plaintes en matière d'accessibilité.

Codes de pratiques

L'Office a publié, en mars, ses normes actualisées sur l'élimination des entraves à la communication, afin d'améliorer l'accessibilité pour les voyageurs ayant une déficience. En plus de rendre le [Code de communication](#) plus clair et facile à lire, la partie sur les télécommunications été mise à jour pour tenir compte des technologies changeantes, et des liens ont été ajoutés aux outils d'information de l'Office pour aider les fournisseurs de services de transport à respecter les normes du Code.

L'Office a également mis à jour ses normes d'accessibilité pour les transporteurs aériens canadiens exploitant des aéronefs de 30 sièges passagers ou plus. La mise à jour du [Code aérien](#) porte sur les espaces de rangement des fauteuils roulants des passagers à bord des aéronefs, fournit des liens vers les outils d'information de l'Office et rend le code plus clair et facile à lire.

Documents de formation pour aider les personnes ayant une déficience

L'Office a ajouté de nouveaux outils à sa collection de documents d'apprentissage en ligne, notamment [un jeu-questionnaire en ligne et des fiches de renseignements sur les pratiques exemplaires](#). Ces ressources aident les transporteurs fédéraux et les exploitants de terminaux à former leurs employés et leurs entrepreneurs sur la façon d'aider les personnes ayant une déficience.

Les documents aideront les employés à :

- comprendre les besoins liés aux divers types de déficience;
- communiquer avec les passagers ayant une déficience de manière efficace et en faisant preuve de sensibilité;
- fournir les services nécessaires aux passagers ayant une déficience.

Les normes pour fournir ce type d'assistance sont énoncées dans le *Règlement sur la formation du personnel en matière d'aide aux personnes ayant une déficience*.

Rapports de conformité à l'égard des codes de pratiques volontaires

L'Office a entrepris trois exercices distincts pour examiner la question de savoir si l'industrie se conforme à ses codes de pratiques volontaires.

L'Office a visité un terminal de traversier à Digby en Nouvelle-Écosse, exploité par [Bay Ferries Limited](#), et les aérogares de l'[aéroport international Stanfield de Halifax](#) et de l'[aéroport international MacDonald-Cartier d'Ottawa](#).

Chaque terminal respectait entièrement les normes d'accessibilité visées par l'évaluation.

Demandes en matière d'accessibilité

L'Office peut régler des plaintes en matière d'accessibilité du réseau de transport fédéral au cas par cas.

En 2015-2016, 46 cas d'accessibilité ont été réglés :

- 40 au moyen de la facilitation
- 3 au moyen de la médiation
- 3 au moyen du processus décisionnel formel

Enquête ministérielle : Allergies aux arachides, aux noix et aux graines de sésame dans le contexte du transport aérien commercial

En février 2015, la ministre des Transports de l'époque a demandé à l'Office de mener une enquête sur la question des passagers allergiques aux arachides, aux noix et aux graines de sésame à bord des aéronefs.

L'enquête ciblait les aéronefs de 30 sièges passagers ou plus visant :

- les vols intérieurs et internationaux exploités par des transporteurs aériens canadiens;
- les vols internationaux à destination et en provenance du Canada exploités par des transporteurs aériens étrangers.

Au cours de la dernière année, une enquêtrice nommée par l'Office s'est penchée sur l'efficacité des mesures courantes d'atténuation des risques et a consulté des transporteurs aériens et des associations en matière d'allergies.

L'enquêtrice a demandé une expertise indépendante sur la façon dont les passagers peuvent être affectés lorsqu'ils sont exposés à des allergènes d'arachides, de noix et de graines de sésame, par inhalation, ingestion ou exposition topique (par la peau) lorsqu'ils se trouvent à bord d'un aéronef, ainsi que sur la façon dont les particules allergènes voyagent dans un tel environnement.

L'Office soumettra un rapport de ses constatations au ministre plus tard en 2016.

Examen proactif du Boeing 767 de WestJet

L'Office a été appelé à mener un examen proactif des caractéristiques d'accessibilité du premier Boeing 767 de WestJet, un mois avant son vol inaugural.

En septembre 2015, des experts de l'Office, accompagnés d'une personne qui utilise un chien aidant et des représentants de B.C. and Alberta Guide Dogs, ont inspecté le nouvel aéronef pour s'assurer qu'il y avait de l'espace et des accommodements adéquats pour les chiens aidants et leurs propriétaires.

Dans son [Guide de mise en œuvre touchant l'espace pour les chiens aidants à bord de grands aéronefs](#), l'Office énonce des exigences d'accessibilité précises visant les chiens aidants à bord des aéronefs.

Nouveau Centre d'expertise sur les transports accessibles

Reconnaissant l'importance et la nature distincte des questions d'accessibilité, l'Office a décidé de regrouper certaines fonctions pour établir, au sein de son organisation, un Centre d'expertise sur les transports accessibles.

Le Centre fournira à l'Office des données et des conseils tirés des résultats de recherche sur des questions liées aux droits des voyageurs ayant une déficience, et contribuera grandement à notre examen des mesures réglementaires visant à améliorer l'accessibilité du réseau de transport.

OFFRIR AUX PASSAGERS AÉRIENS UN RÉGIME DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR

Le plus récent des principaux mandats de l'Office, et celui qui est à l'origine du plus grand nombre de plaintes reçues par l'Office, consiste à offrir aux passagers aériens un régime de protection du consommateur.

VOICI CE QUE NOUS FAISONS POUR RÉALISER CE MANDAT :

- fournir des outils pratiques pour aider les voyageurs à se préparer en vue de leur voyage, notamment notre guide [Prenez l'air averti](#)
- aider les passagers du transport aérien à régler les plaintes sur des questions comme :
 - les perturbations ou les retards de vols
 - les bagages perdus, en retard ou endommagés
 - les refus d'embarquement ou les surréservations

La majorité des plaintes sont réglées par la facilitation. C'est rapide et facile. Notre rôle est de nous assurer que la ligne aérienne a respecté les conditions de transport du contrat, et qu'elle et le voyageur ont tous les deux tenu leurs engagements.

Lorsque les processus moins officiels s'avèrent infructueux, l'Office offre un processus décisionnel formel similaire à celui d'une cour de justice, où un comité de membres de l'Office rend une décision fondée sur les preuves présentées par les parties.

Le processus décisionnel formel peut également servir à régler des cas plus complexes, par exemple si un passager estime que le contrat de la compagnie aérienne est imprécis, injuste, déraisonnable ou discriminatoire.

FAITS SAILLANTS DE 2015-2016

Vidéos pour les voyageurs aériens

L'Office a lancé une série de vidéos afin d'aider les voyageurs aériens à comprendre leurs droits et responsabilités.

Disponibles sur le site Web de l'Office, via YouTube et bientôt dans les aéroports et les centres de Service Canada, ces courtes vidéos informatives expliquent en termes simples comment les voyageurs peuvent traiter les problèmes courants auxquels ils peuvent parfois être confrontés, tout en fournissant des astuces pour minimiser le risque que ces problèmes surviennent.

Mesures proactives pour protéger les droits des passagers

Le 27 août 2015, SkyGreece Airlines a annoncé qu'elle suspendait temporairement ses activités. Compte tenu de la gravité et de l'urgence de la situation, et en réponse à de nombreuses plaintes devant le silence du transporteur, l'Office a décidé de se pencher sur la question de savoir si SkyGreece avait omis d'appliquer les conditions énoncées dans son tarif, soit son contrat avec les passagers.

L'Office a conclu, de façon préliminaire, que SkyGreece avait manqué à ses obligations juridiques. L'Office a ordonné à SkyGreece de justifier pourquoi elle ne devrait pas informer immédiatement les passagers des options à leur disposition en vertu de son tarif, mettre en œuvre les options choisies par les passagers, établir une ligne d'aide pour les passagers, et actualiser son site Web afin d'expliquer clairement les mesures en place pour régler la situation.

L'Office a agi rapidement et SkyGreece a réagi en déclarant faillite peu de temps après, empêchant l'Office de poursuivre cette affaire. Toutefois, l'Office a clairement démontré qu'il était disposé à utiliser tous ses pouvoirs pour veiller à ce que les transporteurs aériens respectent leurs obligations contractuelles envers les passagers.

Plaintes relatives au transport aérien

En 2015-2016, l'Office a reçu 834 nouvelles plaintes relatives au transport aérien. En outre, 250 plaintes ont été reportées de l'année antérieure et 269 étaient en traitement à la fin de l'exercice.

757 plaintes ont été réglées en 2015-2016 :

- 716 au moyen de la facilitation
- 20 au moyen de la médiation
- 21 au moyen du processus décisionnel formel

Presque 95 pour cent de toutes les plaintes relatives au transport aérien ont été réglées au moyen de la facilitation.

Processus amélioré de traitement des plaintes relatives au transport aérien

En 2015-2016, l'Office a apporté des améliorations, pour le public et pour ses employés, à son processus de traitement des plaintes relatives au transport aérien.

Parmi les améliorations pour le public, on compte l'ajout d'un système sécurisé de téléversement des dossiers dans le formulaire de plainte en ligne, ainsi que la capacité d'accéder instantanément à des mises à jour précises sur le statut de leur cas.

Pour améliorer le traitement des cas, l'Office a transféré son processus de traitement des plaintes relatives au transport aérien dans un nouveau système de gestion de cas, qui permet aux agents responsables des cas de gérer les cas plus efficacement et rapidement.

Tendance concernant les plaintes relatives au transport aérien réglées au moyen de la facilitation

En vertu de la *Loi sur les transports au Canada*, l'Office est tenu de donner un aperçu général de toutes les plaintes relatives au transport aérien qu'il a reçues aux fins de facilitation – et ce, même s'il s'agit d'une question que l'Office n'est pas en mesure de régler, comme la qualité du service.

Note : Ces tendances comprennent uniquement les plaintes qui ont été présentées à l'Office aux fins de facilitation – elles ne reflètent pas le nombre total de plaintes relatives au transport aérien déposées contre des transporteurs. De nombreux voyageurs règlent leurs plaintes directement avec le transporteur.

Questions soulevées dans les plaintes

Comme une seule plainte relative au transport aérien peut soulever plus d'une question, le nombre de questions soulevées au total dans une année dépasse souvent le nombre de plaintes reçues. Cette année, des 826 nouvelles plaintes relatives au transport aérien reçues pour facilitation, 1 513 questions ont été soulevées.

Les perturbations de vol ont été les plus communes, représentant 42 pour cent de toutes les questions soulevées.

Les questions liées aux bagages (bagages perdus, endommagés ou en retard) ont représenté 20 pour cent des questions soulevées. D'autres questions fréquemment citées portaient sur la qualité du service (18 pour cent), le refus de transport (8 pour cent) et les billets (8 pour cent).

Transporteurs aériens

Plus de 70 transporteurs aériens ont été nommés dans les différends. Quelques grands transporteurs canadiens et internationaux (Air Canada, WestJet, Air Transat, Sunwing, United Airlines, American Airlines, Lufthansa, British Airways et Alitalia) ont été visés par environ 75 pour cent des plaintes déposées au cours de cette période. Plus de 60 autres sont responsables des 25 pour cent restants.

En 2015-2016, 70 pour cent des plaintes visaient des transporteurs canadiens et 30 pour cent des transporteurs étrangers.

Tendances globales

Le nombre de nouvelles plaintes relatives au transport aérien reçues pour facilitation – 826 – a plus que doublé depuis 2010-2011, alors que l'Office avait reçu 343 nouvelles plaintes relatives au transport aérien.

Pour tous les transporteurs (canadiens et étrangers), et pour toutes les routes (intérieures et internationales), au cours des cinq dernières années :

- les perturbations de vol ont été, et sont encore, le sujet des plaintes les plus communes des passagers, représentant en moyenne 40 pour cent de toutes les questions soulevées chaque année;
- les bagages (perdus, endommagés et en retard) arrivent au deuxième rang des plaintes les plus communes, soit en moyenne plus de 20 pour cent de toutes les questions soulevées;
- d'autres questions, comme les billets (en moyenne 10 pour cent de toutes les questions soulevées), le refus de transport (9 pour cent), les réservations (8 pour cent) et le refus d'embarquement (5 pour cent) sont restées à des niveaux relativement stables au cours des cinq dernières années.

L'Office continue de surveiller les tendances globales afin de les régler avec les transporteurs, et de donner des conseils au public en prévision de leur voyage et ainsi de prévenir, si possible, ces types de problèmes avant qu'ils ne se produisent.

STATISTIQUES

Survol

- [Ensemble des décisions rendues par les membres](#)
- [Différends réglés par l'Office](#)
- [Favoriser la conformité](#)

Offrir aux passagers aériens un régime de protection du consommateur

- [Plaintes relatives au transport aérien acceptées aux fins de facilitation](#)
- [Nombre de plaintes réglées \(par transporteur\)](#)
- [Questions soulevées dans les plaintes sur le transport aérien](#)

Autres statistiques par mode de transport

- [Transporteurs titulaires d'une licence de l'Office](#)
- [Activités liées à la délivrance de licences aériennes](#)
- [Permis d'affrètement](#)
- [Avis de vols affrétés](#)
- [Infrastructure et construction ferroviaires](#)
- [Demandes de licences de cabotage maritime](#)

ÉVALUATION DE LA LOI

L'Office des transports du Canada a comme principale responsabilité de faire respecter la *Loi sur les transports au Canada*.

L'Office est tenu, conformément à la Loi, de joindre à son rapport annuel son évaluation de l'effet de la Loi et des difficultés rencontrées dans son application.

Un examen de la *Loi sur les transports au Canada* a été déposé au Parlement en février 2016. L'évaluation permet de relever tout recoupement entre nos observations et les recommandations que renferme l'examen.

En nous fondant sur notre application de la Loi, nous faisons des observations sur six éléments importants :

1. [codification des fonctions et de la délégation de pouvoirs de l'Office](#)
2. [recours pour les voyageurs ayant une déficience](#)
3. [pouvoirs d'agir de sa propre initiative](#)
4. [pouvoirs de prendre des arrêtés généraux](#)
5. [rapports d'experts et données](#)

1. Codification des fonctions et de la délégation de pouvoirs de l'Office

L'Office, comme plusieurs autres instances fédérales indépendantes, s'acquitte de deux grandes fonctions décisionnelles :

- en tant que tribunal quasi judiciaire, il règle des différends entre des fournisseurs de services de transport et leurs clients et leurs voisins.
- en tant qu'organisme de réglementation expert et indépendant, il rédige des règles, interprète les obligations en matière de conformité, donne des conseils et fait des déterminations.

Ces deux fonctions, et les différentes procédures qui les distinguent, ont été reconnues par les cours de justice, mais ne sont pas explicitement soulignées dans la *Loi sur les transports au Canada*. De plus, la Loi exige officiellement que toutes les décisions et déterminations soient rendues par des membres nommés par le gouverneur en conseil.

Il était recommandé dans l'examen de la *Loi sur les transports au Canada* que « le gouvernement du Canada actualise le mandat de l'Office des transports du Canada afin de lui accorder davantage de pouvoirs législatifs et réglementaires, en faisant [...] modifier la *Loi sur les transports au Canada* afin de permettre au président de l'Office de déléguer au personnel de l'Office le pouvoir de donner des autorisations réglementaires courantes ».

Observations

Des parties ont fait valoir que les procédures quasi judiciaires du processus décisionnel formel qui servent à protéger les intérêts des parties à un différend devraient s'appliquer à toutes les activités de l'Office, même lorsqu'il doit procéder à des déterminations réglementaires plutôt qu'à des règlements de différends. Même si les tribunaux ont rejeté cette opinion, l'actualisation du libellé réglementaire pourrait aider à dissiper toute confusion, à éviter les litiges non fondés et à réduire le risque que les déterminations simples deviennent souvent inutilement complexes.

Certains types de déterminations réglementaires de l'Office en transport aérien, dont beaucoup ont trait à la délivrance de permis d'affrètement et de licence, sont devenus relativement courants et admettent peu de pouvoir discrétionnaire. La délégation au personnel du pouvoir de faire ces déterminations cadrerait avec les pouvoirs et les pratiques exemplaires d'autres organisations et libérerait les membres qui pourraient ainsi consacrer leur temps au processus décisionnel formel et à des déterminations réglementaires plus complexes.

Par souci de clarté et d'efficacité, il faudrait aussi considérer de modifier la Loi pour expliquer et distinguer les fonctions décisionnelles et réglementaires de l'Office et lui permettre de déléguer au personnel des pouvoirs précis et courants de détermination réglementaire.

2. Recours pour les voyageurs ayant une déficience

Les services de transports accessibles sont essentiels pour veiller à ce que les personnes ayant une déficience puissent être indépendantes et participer entièrement à tous les aspects de la vie. Depuis 1988, l'Office a le mandat de protéger ce droit fondamental en veillant à ce que les obstacles abusifs aux possibilités de déplacement soient éliminés du réseau de transport fédéral.

En vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) et le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) ont également des responsabilités à l'égard des plaintes liées à une déficience, et peuvent accorder des indemnités notamment en cas de perte de salaire, de douleur et de souffrance, mais aussi de discrimination délibérée et inconsidérée, pouvoir que l'Office ne détient pas actuellement.

Il a été recommandé dans l'examen de la *Loi sur les transports au Canada* que compte tenu de son expertise, l'Office ait compétence exclusive sur les cas liés à une déficience dans le réseau de transport fédéral, y compris la capacité d'accorder une indemnité en cas de douleur et de souffrance.

Observations

L'ambiguïté à savoir qui a compétence peut s'avérer problématique. Dans un cas, cette ambiguïté a entraîné une situation où le TCDP s'est penché sur la même plainte que l'Office, qui avait déjà rendu une décision; les deux instances sont toutefois arrivées à des conclusions différentes. La Cour d'appel fédérale a par la suite jugé que le TCDP ne pouvait pas considérer de nouveau une affaire déjà tranchée par l'Office, mais sans régler la question de savoir si l'Office avait la compétence exclusive à l'égard des cas liés à une déficience dans le réseau de transport fédéral.

De manière plus générale, l'ambiguïté quant à la compétence fait en sorte que les voyageurs ayant une déficience qui voudraient déposer des plaintes en matière d'accessibilité pourraient ne pas savoir vers quelle instance se tourner, et fait aussi augmenter le risque que le processus décisionnel soit incohérent et imprévisible pour les fournisseurs de services de transport. Les différents recours potentiels lorsque les plaintes sont assorties de preuves compliquent davantage la situation, et ils n'admettent pas de sensibilité ni d'équité. L'Office a l'expertise spécialisée nécessaire pour protéger les droits des Canadiens et des Canadiennes ayant une déficience dans le contexte unique du système de transport fédéral.

Pour régler ces questions, la *Loi sur les transports au Canada* pourrait être modifiée afin de confirmer que l'Office a compétence exclusive sur les activités de règlement des différends et de réglementation liées à l'accessibilité du réseau de transport fédéral, et de veiller à ce que les recours des personnes ayant une déficience cadrent entièrement

avec les dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

3. Pouvoirs d'agir de sa propre initiative

La capacité de l'Office d'agir en vertu de la plupart des dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* est déclenchée lorsqu'une demande ou une plainte est déposée. Par exemple, même si l'Office peut agir de sa propre initiative en ce qui a trait aux tarifs internationaux des transporteurs aériens, il peut seulement examiner, et peut-être corriger, des questions relatives à des dispositions d'un tarif intérieur si une demande en ce sens a été reçue. De la même façon, en vertu de l'article 116 de la *Loi sur les transports au Canada*, l'Office a le pouvoir d'ordonner des mesures pour régler des questions liées au niveau de services ferroviaires seulement s'il reçoit une plainte.

D'autres instances de réglementation et tribunaux experts ont souvent des pouvoirs plus vastes pour agir de leur propre initiative, comme c'est le cas pour le Surface Transportation Board, un comité sur les transports terrestres aux États-Unis. Il a été recommandé dans l'examen de la *Loi sur les transports au Canada* que la Loi soit modifiée pour donner à l'Office « des pouvoirs d'enquête ainsi que le pouvoir d'agir de sa propre initiative et à titre *ex parte* ».

Observations

Le fait d'élargir le pouvoir de l'Office d'agir de sa propre initiative permettrait d'entamer de façon proactive des enquêtes lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un problème existe. Ces motifs vont des preuves statistiques jusqu'aux tendances remarquées concernant les plaintes, en passant par des rapports médiatiques fondés et constants sur les difficultés financières ou les manquements de service d'un fournisseur de services de transport.

Ce pouvoir serait particulièrement de mise pour les affaires touchant plus d'un fournisseur ou d'un utilisateur de services de transport, pour lesquelles le processus actuel fondé sur des plaintes ne convient pas très bien, par exemple, des pratiques touchant des personnes ayant une déficience dans le secteur du transport aérien ou encore des problèmes dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement des transports pour certains produits de base.

Si l'Office pouvait agir de sa propre initiative dans de telles circonstances :

- les voyageurs ou les expéditeurs seraient moins contraints de présenter une plainte devant des problèmes généralisés;
- l'Office pourrait répondre rapidement et efficacement à des préoccupations ou à des changements systémiques;

- l'Office aurait une vue d'ensemble d'un problème et de son incidence dans l'ensemble de l'industrie, et pourrait ainsi prendre des décisions plus éclairées;
- les usagers du transport disposeraient de normes plus cohérentes;
- les règles du jeu seraient les mêmes pour tous les fournisseurs de services.

4. Pouvoirs de prendre des arrêtés généraux

Les pouvoirs de l'Office l'autorisant à prendre des arrêtés se limitent habituellement à remédier à des situations précises invoquées dans les demandes reçues, même si on sait que la même question touche bien plus que les seules parties à une demande.

La capacité de prendre des arrêtés généraux pour corriger des questions généralisées fait partie d'un ensemble d'outils plus modernes à la disposition de nombreux tribunaux et de nombreuses instances de réglementation. Il a été recommandé dans l'examen de la *Loi sur les transports au Canada* que la Loi soit modifiée pour donner à l'Office le pouvoir « de régler les questions de manière systémique et de prendre des arrêtés généraux ».

Observations

Le fait que l'Office soit incapable de fournir des recours systémiques pour des questions affectant toute l'industrie et qu'il doive plutôt établir des obligations et protéger les droits au cas par cas entraîne plusieurs conséquences :

- *Inefficacité* : lorsque presque la même affaire doit être tranchée à plusieurs reprises pour établir des normes dans un secteur donné, les ressources des plaignants et de l'Office sont mal utilisées.
- *Confusion* : lorsque les politiques des fournisseurs de services de transport sur les mêmes questions diffèrent parce que l'Office a été incapable de prendre un arrêté général, les consommateurs et les clients peuvent avoir de la difficulté à comparer les services ou à comprendre leurs droits et leurs responsabilités.
- *Règles du jeu inégales* : comme une décision de l'Office ne s'applique qu'au fournisseur de services de transport identifié dans la plainte, toutes les mesures ordonnées dans la décision peuvent placer ce fournisseur de services en désavantage concurrentiel.

Si l'Office pouvait prendre des arrêtés visant tout un groupe de fournisseurs de services, ce pouvoir serait un complément aux processus existants, il permettrait à l'Office d'adapter les mesures de redressement aux circonstances, et favoriserait des approches cohérentes et uniformes devant des problèmes généralisés. En outre, cette capacité servirait les intérêts de l'industrie, des expéditeurs, des personnes ayant une déficience et des voyageurs aériens.

5. Rapports d'experts et données

Pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de règlement des différends et de réglementation, l'Office nécessite parfois des conseils techniques d'experts dans des domaines comme l'accessibilité, le bruit et les vibrations ferroviaires et les effets environnementaux. En règle générale, l'accès à l'information sur le rendement global des transporteurs et des secteurs facilite la prise de décision efficace.

L'Office a cependant un pouvoir limité pour obtenir de tels conseils et de telles données, contrairement à d'autres tribunaux indépendants ou organismes de réglementation au Canada et à la Surface Transportation Board des États-Unis.

Dans l'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, il a été recommandé que l'Office puisse obtenir le « pouvoir législatif et réglementaire et accéder à toute l'information et aux données pertinentes pour bien réaliser son mandat ». Il était également énoncé qu'« il faudrait envisager de situer une nouvelle plateforme des données intégrées et un tableau de bord de données sur les services de transport multimodal dans les locaux de l'Office des transports du Canada; ainsi, les décisions prises seront fondées sur des données probantes [...] ce qui favorisera un réseau des transports plus efficace et mieux adapté pour les intervenants des secteurs public et privé. »

Observations

Dans certaines instances, y compris des cas présentés par des personnes ayant une déficience ou des résidents des quartiers voisins d'activités ferroviaires, les demandeurs sont sous-représentés et incapables d'acquitter la facture des rapports d'experts nécessaires pour éclairer la prise de décision par l'Office. Le fait d'exiger qu'ils produisent ou paient ces rapports constituerait un grave problème d'accès à la justice. Dans le passé, l'Office a trouvé des solutions ponctuelles pour combler cette lacune : dans nombre d'instances, les parties ont convenu de produire des études d'experts à leurs propres frais alors que dans d'autres, l'Office a recouru à son budget pour retenir les services d'experts ou d'un *amicus curiae* pour présenter un aspect d'un cas et vérifier les preuves. Toutefois, les ressources de l'Office sont restreintes et aucune disposition ne lui permet d'ordonner à d'autres parties de produire ou de payer les études d'experts indépendants, sauf dans des circonstances très limitées (p. ex., détermination de la valeur nette de récupération

De plus, bien que l'information sur le rendement relative à certaines plaintes soit déposée auprès de l'Office par les fournisseurs du service de transport, elle est de nature hautement spécifique. La capacité de recevoir et d'analyser des données plus larges sur le rendement que détiennent les transporteurs serait utile à l'Office pour qu'il puisse s'acquitter de ses responsabilités. De plus, le pouvoir de publier ces données et ces analyses sous forme de compilation aiderait d'autres décideurs, notamment les ministres

et les parlementaires, de même que tous les intervenants à se faire une meilleure idée de l'état du réseau des transports.

Pour soutenir une prise de décision éclairée, le Parlement pourrait considérer de donner à l'Office le pouvoir d'exiger des parties à un règlement d'un différend qu'elles produisent ou financent des rapports d'experts et d'exiger des transporteurs qu'ils fournissent des données sur le rendement.