

**Appel aux observations 2015-239 :
Examen du mandat et de la structure
du Commissaire aux plaintes relatives
aux services de télécommunications inc.**

Observations finales déposées
au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes



20 novembre 2015



6226 rue Saint-Hubert
Montréal (Québec) H2S 2M2

Téléphone : 514 521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514 521-0736

info@uniondesconsommateurs.ca
www.uniondesconsommateurs.ca

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels. La mission d'UC est de représenter et défendre les consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.



Union des consommateurs est membre de l'Organisation internationale des consommateurs (OI), une fédération regroupant plus de 240 membres en provenance de 120 pays.

Table des matières

SOMMAIRE DES POSITIONS	4
Suivi des plaintes : besoin d'un suivi plus rigoureux	4
Stratégies de visibilité	5
Cheminement des plaintes	7
Asymétrie des rec Telecommunication Industry Ombudsman ours	7
Financement	7
Compétence juridictionnelle	8
Données et rapports annuels	9
CONCLUSIONS	11

Sommaire des positions

1. À la lumière de certaines des questions abordées dans le cadre des audiences publiques, UC souhaite formuler quelques observations. L'absence de commentaires sur des questions précises dont nous avons traité précédemment signifie que nous n'avons pas modifié nos positions sur ces sujets.
2. Nous apportons ici quelques précisions au sujet du processus de suivi en lien avec la fermeture d'une plainte. Il nous semble en effet que les protections prévues au code procédural du CPRST pourraient ne pas être appliquées adéquatement en tout temps et qu'elles pourraient faire l'objet de quelques modifications, mineures, en vue de mieux protéger les consommateurs.
3. Nous formulerons notamment quelques commentaires sur les problèmes de visibilité du CPRST. Il nous semble que l'un des arguments invoqués par plusieurs fournisseurs de service en vue de s'opposer à des campagnes de sensibilisation grand public repose sur du vent. Le CPRST réfère toujours à son fournisseur le consommateur qui s'adresse au Commissaire sans avoir contacté au préalable celui avec qui il a un litige. Nous mettrons en garde le Conseil au sujet de changements qu'ont proposés certains fournisseurs au processus de cheminement des plaintes avant qu'elles ne soient transférées au Commissaire. Nous mettrons aussi en garde le Conseil sur le fait de permettre un traitement asymétrique des plaintes en fonction du type de fournisseur avec lequel fera affaires le consommateur. Nous supportons les recommandations formulées par le Commissaire en vue de faciliter l'adhésion des fournisseurs de service.
4. Nous réitérerons, partageant en cela l'avis du Commissaire, que le financement du CPRST doit demeurer stable, et qu'il serait donc risqué de hausser la proportion du financement en fonction du nombre de plaintes. Nous formulerons aussi des commentaires sur la proposition, amenée par Bell d'exclure du décompte des plaintes déposées auprès du Commissaire celles qui sont finalement tranchées en faveur du fournisseur. Nous ferons quelques commentaires sur la possibilité de déposer auprès du Commissaire les plaintes relatives à l'équipement qui permet l'accès aux services, ainsi que sur la compétence du Conseil quant aux questions relatives au dossier de crédit. Nous apporterons aussi quelques précisions au sujet des données traitées dans le rapport annuel du Commissaire. Nous terminerons avec quelques commentaires sur l'interprétation du Code sur les services sans fil par le CPRST.

Suivi des plaintes : besoin d'un suivi plus rigoureux

5. Nous avons pris connaissance des réponses fournies par le Commissaire dans sa comparution initiale, relativement au suivi des plaintes qui sont fermées suite à une déclaration du fournisseur.
6. Nous avons mentionné dans nos observations initiales qu'il serait préférable, d'un point de vue procédural, que le Commissaire, avant de fermer son dossier, fasse un suivi

auprès du consommateur dont la plainte aurait, selon le fournisseur, été réglée. Dans le cadre des audiences, le CPRST a répondu que le consommateur, en vertu du code procédural, a la possibilité de manifester son insatisfaction, même après une déclaration de règlement par le fournisseur¹. L'article 6.10 de ce code indique en effet que :

Si le Commissaire a été avisé par le fournisseur de services participant de la résolution de la plainte conformément à l'article 6.6(b), la plainte est réputée avoir été réglée, à moins que dans les vingt (20) jours qui suivent l'avis écrit du fournisseur de services participant transmis au Commissaire et au client en vertu de l'article 6.6(b), le client avise le Commissaire que la plainte n'a pas été réglée à sa satisfaction.

7. De plus, l'article 6.6 du code procédural précise que :

Le fournisseur de services participant doit, pour toute plainte transmise par le Commissaire en vertu de cet article, répondre au Commissaire par écrit, avec copie au client [...]

8. L'une de nos ACEF membres nous a toutefois rapporté qu'il lui est arrivé à plusieurs reprises (trois cas ont été documentés) de découvrir, en faisant le suivi auprès du CPRST au nom d'un consommateur qui la consultait, qu'un dossier de plainte avait été fermé sans que le consommateur n'en ait été informé ni par le CPRST ni par le fournisseur. Dans chacun de ces cas, le consommateur a nié en être arrivé à une entente avec son fournisseur. Malgré cela, la CPRST a refusé, dans chacun de ces cas, la réouverture du dossier du consommateur, vraisemblablement pour des questions de délai.
9. On pourra arguer qu'il ne s'agit que de cas anecdotiques; il n'en demeure pas moins que le système de suivi semble présenter des failles. S'il n'en est pas informé adéquatement par le fournisseur (ou par le CPRST), il est fort vraisemblable qu'il puisse s'écouler plus de 20 jours avant que le consommateur ne réalise que son dossier a été fermé, ou qu'il constate que le règlement qu'a rapporté le fournisseur au CPRST ne le satisfait pas. Cela pourra aisément être le cas, par exemple, lorsqu'il ne constatera l'erreur que lors de la réception de sa prochaine facture. Le Commissaire devrait, à tout le moins, accepter de rouvrir tout dossier fermé lorsque le consommateur manifeste son insatisfaction, et ce, même si le délai de 20 jours est écoulé, ou modifier son code procédural afin d'allonger le délai accordé au consommateur, ou de ne faire courir tel délai qu'à compter de la date à laquelle le consommateur est avisé du fait que son dossier est fermé et de la nature du règlement proposé par le fournisseur.

Stratégies de visibilité

10. Alors que différents groupes de défense de l'intérêt public se positionnent en faveur de campagnes de sensibilisation auprès du grand public², de nombreux intervenants se sont opposés à de telles activités de promotion, ou de plus d'activités de promotion, peu

¹ Transcription CPRST par. 625-628.

² Transcription Piac, par. 703-704, CIPPIC par. 4398 et 4433

importe leur forme³. Un nombre important de fournisseurs ont répété que les campagnes de sensibilisation seraient nuisibles, parce qu'elles risquent d'encourager les consommateurs à contacter directement le Commissaire dès que se présente un litige, plutôt que de tenter de le régler d'abord avec son fournisseur. Réitérons, une fois de plus, que le CPRST, tel qu'il l'a mentionné lui-même lors des comparutions, s'assure que le consommateur qui fait appel à ses services s'est adressé d'abord à son fournisseur et, si ce n'est pas le cas, qu'il fasse au moins une tentative de résolution de la plainte avec son fournisseur avant que son cas ne puisse être traité par l'ombudsman. Nous ne voyons pas en quoi cette pratique devrait changer dans l'éventualité où une campagne de sensibilisation auprès du grand public suscitait un volume d'appels plus important. Tous les ménages canadiens ou presque souscrivent au moins à un ou à quelques services de communications. Pourquoi faudrait-il se méfier de campagnes publicitaires qui ne font que les aviser ou leur rappeler qu'il existe un recours qui leur permet de régler leurs problèmes avec leur fournisseur de service? La connaissance de l'existence d'un recours ne crée pas de nouveaux litiges. La méconnaissance de ce recours a par contre pour conséquence que les litiges existants pourront ne pas être réglés adéquatement. Nous refusons de croire que cette dernière situation est celle qui est préconisée par les fournisseurs.

11. Le CPRST a beau être présent sur Internet et l'information à son sujet accessible (quoique difficilement) sur les sites des fournisseurs, ou par une recherche sur Google à partir des bons mots clés, il n'en demeure pas moins que le consommateur qui n'est pas au courant que des voies alternatives de règlement de différend existent n'aura pas nécessairement le réflexe de se renseigner à leur sujet sur Internet, et ce à plus forte raison du fait que les coordonnées des fournisseurs de services sont aisément accessibles sur les contrats de service et les factures. Comme l'ont mentionné d'autres intervenants, le consommateur qui ne connaît pas le CPRST pourrait accepter de régler sa plainte pour une compensation inférieure à celle qu'il aurait pu obtenir s'il avait connu le Commissaire et qu'il en avait fait mention dans sa plainte au fournisseur, ou s'il avait décidé de régler son différend directement avec le CPRST.
12. Certains fournisseurs, et ce, même parmi ceux qui en ont aisément les moyens, ont clairement indiqué qu'ils ne collaboreront pas en vue de faire connaître le CPRST par l'entremise des médias qui leur appartiennent. Le Conseil ne peut s'attendre à ce que les fournisseurs fassent de telles activités de sensibilisation par eux-mêmes. Il pourrait également être irréaliste de s'attendre à ce que le CPRST utilise ses propres moyens pour de coûteuses campagnes grand public. Ce dernier a pourtant déclaré qu'il lui est effectivement difficile d'assurer sa visibilité par ses propres moyens sans l'usage d'Internet. Il nous semble évident que le Conseil devrait, suite à la présente consultation, s'assurer que les fournisseurs de service détenteurs de médias de masse mènent des campagnes de sensibilisation grand public. Il devrait aussi s'assurer, comme le suggère par le PIAC, que le CPRST réalise des sondages incluant des questions qui lui permettent de vérifier l'efficacité des divulgations des fournisseurs à son sujet⁴, et rapporter les résultats avec assiduité dans chacun de ses rapports annuels.

³ Transcription, Bell par. 4042, Quebecor par. 3387, Rogers par 2036, TELUS par. 1270-1271, Shaw par. 3477-3478.

⁴ Transcription Piac par. 689-692.

Cheminement des plaintes

13. De nombreux fournisseurs, notamment Rogers et Sasktel⁵, ont proposé des changements au processus de cheminement des plaintes au CPRST, changements qui auraient selon nous pour effet de ralentir le traitement de la plainte du consommateur par le Commissaire, forçant le consommateur à passer plus d'échelons de traitement des plaintes à l'intérieur du système du fournisseur, ou prolongeant le délai qui doit s'écouler en tentatives de règlement du consommateur avec le fournisseur une fois la plainte transmise au Commissaire. À notre avis, le simple fait que le fournisseur ne soit tenu d'informer le consommateur de l'existence du CPRST qu'au deuxième niveau du traitement d'une plainte, plutôt que dès le dépôt de cette plainte, est déjà problématique, puisque cela fait en sorte que le consommateur n'est pas nécessairement bien informé de l'ensemble de ses recours tout au long du processus de traitement de différends. Plutôt que d'être ralenti, l'accès au CPRST par les consommateurs devrait être accru et facilité, minimalement au moyen de nouvelles actions de sensibilisation.

Asymétrie des recours

14. À de nombreuses reprises dans le cadre des audiences publiques, le Conseil s'est enquis auprès d'intervenants sur des scénarios où certains fournisseurs de service de télévision qui font l'objet d'absentions de réglementation seraient soit exemptés du code pour les fournisseurs de service de télévision, ou exemptés à la fois de ce nouveau code et de la participation au CPRST. Une majorité d'intervenants s'y sont opposés pour des raisons d'équité : peu importe le fournisseur avec qui ils souscrivent à des services, tous les consommateurs méritent d'avoir accès à des recours équivalents auprès du Commissaire. Nous réitérons que l'utilisation d'une asymétrie réglementaire pour justifier une asymétrie des recours pour les consommateurs constituerait à notre avis une erreur. Le CPRST a de plus souligné que l'administration de telles exemptions, bien qu'elle ne soit pas absolument impossible, n'est pas recommandée et qu'elle pourrait s'avérer très complexe d'un point de vue opérationnel. Plutôt que de permettre une telle faille dans la protection des consommateurs, le Conseil devrait plutôt veiller à assurer que l'adhésion de tous les fournisseurs de service de communication au Commissaire soit complétée avant le déclenchement d'une plainte. Il pourrait acquiescer à la suggestion du CPRST : la recension de tous les fournisseurs de services de communications et la transmission de leurs coordonnées au Commissaire serait susceptible d'accélérer les processus d'adhésion.

Financement

15. Les demandes des fournisseurs indiquant que la part de financement stable devrait être réduite au profit du financement en fonction du nombre de plaintes devraient selon nous être rejetées. Le CPRST l'a lui-même indiqué dans son allocution finale : il serait risqué de réduire la part de son budget qui provient du financement stable. Le Conseil doit veiller à ce que l'ombudsman dispose de suffisamment de ressources pour mener à bien sa mission. L'ajout de l'administration d'un nouveau code de conduite constitue une

⁵ Transcription Rogers par. 1816 et Sasktel par. 2492-2493.

nouvelle charge de travail qui, aussi souhaitable qu'il soit, complexifiera encore plus les tâches du Commissaire, et rien ne peut nous assurer que les plaintes augmenteront d'une manière qui permettra de compenser adéquatement le CPRST et de lui assurer les ressources nécessaires pour accomplir adéquatement ses multiples tâches, en particulier si sa part de financement récurrent est réduite. Il serait ironique, voire cynique, de compter sur une augmentation des plaintes afin d'assurer la survie d'un organisme dont l'existence même est susceptible d'avoir pour effet non négligeable une diminution des litiges que les fournisseurs refusent ou se voient incapables de régler.

16. Dans le même ordre d'idée, la proposition de Bell d'exclure du décompte des plaintes celles qui seront jugées non fondées par le Commissaire devrait être rejetée. À notre avis, l'approche du Commissaire à cet effet est la bonne : le dépôt d'une plainte est une manifestation d'insatisfaction du consommateur, et elle démontre, peu importe son issue, que le fournisseur a échoué à gérer par ses propres moyens la frustration de son client. Ces plaintes ne sont pas déposées de mauvaise foi et leur dépôt est une preuve en soi, même si le CPRST finit par donner raison au fournisseur, que ce dernier peut faire mieux en matière de service à la clientèle. Tous les fournisseurs devraient assumer cet état de fait.

Compétence juridictionnelle

17. Plusieurs intervenants ont proposé que les plaintes relatives à l'équipement puissent être traitées par le CPRST. Nombreux sont les fournisseurs qui s'y sont opposés, notamment parce que les questions relatives à l'équipement peuvent être réglées par d'autres voies, notamment par l'application des dispositions en matière de garanties légales prévues dans les lois provinciales de protection du consommateur.
18. UC reconnaît aisément que les mesures de protection provinciales donnent souvent des outils aux consommateurs qui se trouvent aux prises avec des appareils défectueux. Cependant, force est de constater que si le Conseil avait des raisons de croire que la qualité de l'équipement est en lien direct avec la fourniture du service de télécommunication, les intérêts des consommateurs seraient servis s'ils disposaient d'un moyen supplémentaire pour assurer le respect des diverses garanties auxquelles ils peuvent avoir droit. Une voie rapide serait certainement souhaitable, attendu que les délais liés aux recours civils en matière de garantie légale peuvent être très longs.
19. Sur les questions de vie privée, il a été mentionné que les fournisseurs sont obligés de mettre à jour les dossiers de leurs clients en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels et documents électroniques, ainsi qu'à la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé. Bien que les fournisseurs soient effectivement assujettis, jusqu'à un certain point, à tenir des dossiers à jour et de rectifier des renseignements à la demande du client, la Loi sur les télécommunications donne aussi compétence au Conseil en matière de protection de la vie privée⁶. S'il le jugeait pertinent, le Conseil pourrait certes, selon nous, adopter des dispositions particulières dans la mesure où ces dispositions n'interfèrent pas avec ou ne contredisent pas les lois provinciales et fédérales de protection de la vie privée. Le

⁶ Politique canadienne de télécommunication, article 7 i.

Conseil pourrait légitimement, à notre avis, adopter des dispositions spécifiques visant à imposer des délais pour les mentions au dossier de crédit des clients et/ou à obliger les fournisseurs à stopper toute procédure de mention au dossier de crédit lorsque les sommes réclamées font l'objet d'une contestation au CPRST.

Données et rapports annuels

20. Plusieurs intervenants ont fait des suggestions en vue d'améliorer l'offre et la qualité des données disponibles au sujet des plaintes reçues par le CPRST. Nous soulignerons ici celles que nous jugeons parmi les plus pertinentes.
21. Nous comprenons et appuyons la suggestion de Teksavvy d'accroître la granularité des types de plaintes, ce à quoi le Commissaire a répondu que les données disponibles aux rapports annuels sont déjà suffisamment précises et exhaustives⁷. Nous ne remettons pas ici en question la qualité des rapports du CPRST, mais nous avons également constaté que la granularité des données par plainte est variable d'une année à l'autre. Certaines catégories de plaintes peuvent être reformulées, fusionnées ou même effacées. Nous avons par exemple constaté que le dernier rapport annuel comporte plusieurs données sur l'administration du Code sur les services sans fil, données qui sont en soi très intéressantes et pertinentes. Cette approche par le CPRST a par contre pour conséquence que le rapport des plaintes par sujet n'est pas aussi précis que celui de l'année précédente. Il est pertinent pour l'ensemble des chercheurs qui utilisent ces données de pouvoir à tout le moins profiter d'un éventail de catégories qui soient constantes d'une année à l'autre, afin de faciliter les comparaisons au fil de temps. Si l'inclusion de telles données dans le rapport annuel est impossible, le CPRST devrait trouver un moyen de les rendre disponibles autrement.
22. Tel que suggéré par le Forum for Research and Policy in Communications, il serait fort pertinent que le CPRST rende publics les critères d'attributions de compensations financières aux consommateurs, ainsi que des renseignements sur les compensations acceptées par les consommateurs⁸.
23. Comme le suggère le PIAC, l'accès à davantage de données sur le niveau de connaissance des consommateurs au sujet du CPRST serait également pertinent en vue de faire un suivi régulier de l'évolution du niveau de connaissance de la population au sujet de leurs recours. Le CPRST pourrait s'inspirer notamment des initiatives en ce sens du Telecommunications Industry Ombudsman d'Australie. Un financement spécifique pourrait être envisagé par le Conseil à cet effet⁹.
24. Finalement, tel que mentionné par la CIPPIC, il pourrait s'avérer bénéfique de disposer de plus de détails sur les plaintes qui sont reçues par le CPRST mais qui sont exclues de son mandat, afin notamment de déterminer si certaines des catégories mériteraient un traitement spécifique par le Conseil. Les recommandations du CPRST pourraient

⁷ Transcription CPRST par. 4576-4577.

⁸ Transcription Forum for Research and Policy in Communications par. 2949-2950.

⁹ Transcription Piac par. 689 à 691.

aussi être publiées de manière anonymisée, de la même manière que les rares décisions qu'il émet.

Conclusions

25. Les présentes consultations devant le Conseil n'auront pas été de celles qui auront fait l'objet des plus grandes controverses ou des débats les plus vigoureux. À peu près tous s'entendent pour dire que le CPRST a évolué de manière importante depuis ses premiers balbutiements. D'un rôle d'ombudsman au sens classique du terme, le CPRST grandit pour se muer en un organisme qui demeure neutre, mais qui a dorénavant le pouvoir de rendre des décisions qui tiennent compte de l'inégalité des ressources entre les parties qui s'opposent.
26. Comme nous l'avons mentionné à plusieurs stades des présentes consultations, la manière dont le CPRST a interprété le Code sur les services sans fil est prometteuse pour les consommateurs. Outre l'amélioration des mesures de protection fédérales en ce qui a trait aux services de communication, le Conseil devrait sérieusement envisager l'adoption d'une clause interprétative des contrats qui permettrait au CPRST de trancher en faveur des consommateurs en cas d'ambiguïté, et ce, peu importe les services auxquels ils sont abonnés.
27. Chose certaine, il n'y a aucune raison pour le Conseil de réduire l'accès aux remèdes qu'offre le Commissaire. Il devrait au contraire assurer que les stratégies de communication à son sujet soient diversifiées et accrues, afin que le plus grand nombre possible d'utilisateurs soit adéquatement informé de son existence, de son rôle et de la manière d'avoir accès à ses services. Mettre fin à la méconnaissance des consommateurs au sujet du Commissaire devrait selon constituer une priorité en vue d'accroître son efficacité.

fin de document