

Appel aux observations 2015-239 :

Examen du mandat et de la structure du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications inc.

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



25 août 2015

Observations déposées par :



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

Membres d'Union des consommateurs

ACEF Appalaches-Beauce-Etchemins
ACEF de l'Île Jésus
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF du Grand-Portage
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Estrie
ACEF Lanaudière
ACEF Montérégie-est
ACEF Rive-Sud de Québec
ACQC
Membres individuels

Rédaction

- Sophy Lambert-Racine

Direction

- Me Marcel Boucher



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

L'usage du masculin, dans ce rapport, a valeur d'épiciène.

Table des matières

Union des consommateurs, la force d'un réseau	4
Introduction et sommaire des positions	5
Réponses point par point.....	6
Question 1.....	6
Question 2.....	8
Question 3.....	8
Question 4.....	9
Question 5.....	9
Question 6.....	10
Question 7.....	10
Question 8.....	11
Question 9.....	11
Question 10.....	11
Question 11.....	12
Question 12.....	12
Question 13.....	12
Question 14.....	14
Question 15.....	14
Question 16.....	14
Question 17.....	15
Question 18.....	15
Question 19.....	15
Question 20.....	16
Question 21.....	16
Question 22.....	17
Question 23.....	17
Question 24.....	17
Question 25.....	18
Conclusions	19

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs (UC) 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, l'agroalimentaire et les biotechnologies, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la mondialisation des marchés, UC travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (CI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

Depuis plus de 40 ans, les ACEF travaillent sans relâche au Québec auprès des personnes à faible revenu. Tout en revendiquant des améliorations aux politiques sociales et fiscales, les ACEF ont, depuis le début de leur existence, offert des services directs aux familles, dont des services de consultation budgétaire personnalisés.

Introduction et sommaire des positions

1. Il y a maintenant près d'une dizaine d'années, alors qu'un comité parlementaire se penchait sur les moyens d'accélérer la déréglementation du secteur des télécommunications, on envisageait la création d'une agence de protection des consommateurs, un organisme dont le mandat «*mettrait l'accent sur les plaintes précises de clients*». Les premières assises seront ainsi jetées pour la création du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications, soit un ombudsman en matière de télécommunications, auquel fut confié le mandat de se pencher sur la résolution de différends pour les services de télécommunications non règlementés.
2. Le petit organisme, plutôt méconnu, mis en place par l'industrie, a bien changé depuis ses débuts, pour devenir une entité qui gagne en visibilité, notoriété et en crédibilité. Plus qu'un médiateur ayant pour fonction de régler à l'amiable les conflits entre les fournisseurs de services et leurs clients, le CPRST est désormais impliqué dans la surveillance de la conformité aux codes de conduite auxquels sont soumis les membres de l'industrie. Il rapporte également les problèmes fréquents ou systémiques que rencontrent les consommateurs, et attire l'attention sur ces problématiques, notamment dans les médias.
3. Les progrès sont certains : le CPRST apporte dorénavant un remède facile, gratuit et relativement convivial à l'ensemble des consommateurs qui sont abonnés aux services de télécommunications. Certains problèmes qui pourraient pourtant être traités par le commissaire ne le sont toutefois toujours pas, et les limites à la capacité d'intervention du Commissaire relativement aux mandats qui sont les siens et qui se rapprochent désormais de ceux qui sont généralement confiés aux organismes chargés de l'application des lois peuvent certainement poser problème. Dans le présent mémoire, nous ferons de nombreuses suggestions en vue d'améliorer le système actuel de traitement de plaintes offert par le Commissaire.
4. Nous suggérons notamment quelques légers ajouts aux méthodes de mesure de satisfaction des consommateurs qui contactent le Commissaire. Nous réitérons l'importance de voir les plaintes en matière de télédistribution entendues par le CPRST, et proposons que l'ensemble des services de communications soit visé par une clause d'interprétation qui impose au CPRST de trancher systématiquement en faveur des consommateurs en cas d'ambiguïté des contrats ou des codes de conduite pertinents. Les efforts de divulgation de fournisseurs en vue de faire connaître le CPRST sont insuffisants et méritent d'être augmentés. Les rapports annuels et semestriels du CPRST, bien que très pertinents et étoffés, pourraient gagner encore davantage en exhaustivité pour des fins de recherche en matière de protection des consommateurs, et le plafond des indemnités qui peuvent être allouées aux consommateurs en vertu du code de procédure devrait être revu afin de minimiser le nombre de consommateurs qui pourraient être pénalisés par ces plafonds.

Réponses point par point

Question 1

Veillez indiquer comment un ombudsman indépendant des services de communication répond aux besoins des consommateurs.

- *Traitez des services qu'il fournit pour résoudre les plaintes relatives aux services téléphoniques, sans fil et Internet, produire des rapports sur ces plaintes et administrer les codes de conduite connexes.*
- *Traitez des services qu'il fournirait pour résoudre les plaintes relatives aux services de télévision, produire des rapports sur ces plaintes et administrer les codes de conduite connexes.*

5. Le terme «ombudsman» a d'abord été utilisé en Suède pour qualifier un fonctionnaire qui examine les plaintes des citoyens contre les institutions gouvernementales¹. Les Nations Unies font une différenciation claire entre les ombudsmans jugés «classiques», qui ont pour rôle notamment d'investiguer sur les pratiques de différentes entités de l'administration publique, et ceux qui peuvent relever d'un ensemble d'institutions, qu'elles soient publiques ou privées, et dont le mandat vise davantage le règlement de différends que les enquêtes. L'usage du terme s'est généralisé et est aujourd'hui appliqué à plusieurs types d'intervenants. Selon le forum canadien des ombudsmans :

*L'ombudsman aide à résoudre les plaintes le plus efficacement possible en poursuivant ce qui est juste; il respecte la confidentialité de toutes les personnes qui le consultent, et il agit de manière impartiale et indépendante. Ses services sont offerts gratuitement. L'ombudsman n'agit pas comme un représentant du plaignant ni de l'organisation qui est visée par la plainte².
(nos soulignés)*

6. Selon l'International Ombudsman Association, ce type d'ombudsman usera notamment de la médiation dans son processus de résolution de conflit, mais son mandat peut être plus large, incluant notamment celui de rapporter aux instances supérieures des tendances ou des problèmes systémiques³.
7. La plupart des définitions d'ombudsmans semblent attribuer une importance significative à la notion d'indépendance complète et totale face aux parties en cause. En effet, il semble nécessaire, afin d'assurer que les décisions atteignent le plus haut degré possible d'objectivité, de maintenir une distance certaine entre l'ombudsman et les parties qui sont impliquées dans le conflit. Par définition, un ombudsman est impartial et doit à tout prix éviter les partis pris.

¹ <http://www.un.org/fr/ombudsman/fags.shtml#1> (page consultée le 27 juillet 2015)

² http://www.ombudsmanforum.ca/fr/?page_id=172&lang=en (page consultée le 27 juillet 2015)

³ <https://www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx> (page consultée le 29 juillet)

Origines du CPRST

8. Tel que mentionné précédemment, l'idée d'un ombudsman canadien des télécommunications a d'abord émergé des suites de la commission parlementaire de 2006 sur l'actualisation du cadre réglementaire, qui proposait la création d'une agence de protection des usagers des services de télécommunications⁴ ayant ensuite été officialisée par un décret du gouvernement.⁵ Plusieurs membres de l'industrie ont jeté ensemble les premières bases sur lesquelles allait s'établir le CPRST. Une audience du Conseil aura par la suite servi à approuver le modèle mis en place⁶. Le CPRST est financé entièrement par l'industrie des télécommunications.
9. Malgré le financement du CPRST par l'industrie, l'ombudsman canadien semble avoir maintenu son impartialité dans le règlement des différends. Le fait que la participation soit obligatoire et que l'industrie n'ait aucune discrétion quant au financement, contribuent sans aucun doute au maintien de l'impartialité. Le CPRST a également gagné de manière importante en popularité au fil du temps. Depuis sa création (en 2007), le nombre de plaintes reçues par année a en effet quadruplé (passant de 2226 dans l'exercice 2007-2008 à 13 692 en 2012-2013), avec une augmentation moyenne de plus de 1500 plaintes par exercice. Le CPRST reste néanmoins une organisation dont l'importance (notamment de par la complexification de son rôle) est destinée à croître au fil des ans. En effet, les organismes comme ceux de l'Australie et de la Belgique, des pays aux populations moins nombreuses, mais dans lesquels les ombudsmen sont établis de plus longue date et qui sont, sans doute, plus connus des consommateurs, récoltent chaque année un nombre de plaintes autrement significatif : 138 946 plaintes pour l'ombudsman australien⁷ et 21 519 pour la Belgique en 2013⁸. Il est ainsi fort probable que le jeune âge du CPRST et un manque patent de notoriété expliquent le nombre de plaintes qui est, proportionnellement, relativement faible. Nous reviendrons plus loin sur les problèmes de visibilité du Commissaire.
10. Les consommateurs qui auront eu recours au CPRST semblent relativement satisfaits des services reçus par l'organisme. Chaque année, ce dernier se targue des statistiques de rendement positives. Le personnel du CPRST est jugé poli et professionnel par près de 90 % des répondants, il est jugé utile par environ 80 % des répondants, et le personnel ou le CPRST sont jugés impartiaux à un niveau qui oscille entre 73 et 80 %⁹.
11. UC ainsi que plusieurs de ses Acefs membres dirigent régulièrement les consommateurs vers des ressources externes susceptibles de les aider à régler leurs

⁴ Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications (GECRT) - Rapport final, mars 2006. [https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/tp-rp-final-report-2006-fra.pdf/\\$FILE/tp-rp-final-report-2006-fra.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/tp-rp-final-report-2006-fra.pdf/$FILE/tp-rp-final-report-2006-fra.pdf) (page consultée le 7 août 2015)

⁵ Décret demandant au CRTC de faire rapport au gouverneur en conseil concernant les plaintes de consommateurs, C.P. 2007-533. Le 4 avril 2007. <https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/fra/sf08753.html> (page consultée le 7 août 2015)

⁶ <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2007/dt2007-130.htm> (page consultée le 31 juillet 2015)

⁷ http://www.tio.com.au/_data/assets/pdf_file/0005/162662/TIO-2014-Annual-Report-WEB.pdf (p. 24) (page consultée le 28 juillet) - L'Australie comptait environ 23 millions d'habitants en 2013.

⁸ <http://www.le-mediateur.be/medias/Actus/Rapport%20t%C3%A9l%C3%A9com%202013.pdf> p. 11 (page consultée le 28 juillet) – La Belgique compte environ onze millions d'habitants.

⁹ Selon les trois derniers rapports annuels du CPRST : 2013-2014, 2012-2013 et 2011-2012.

différends de toute sorte, ce qui inclut le CPRST¹⁰. En général, il nous semble aussi que la majorité des consommateurs (qui connaissent le Commissaire) soient bien servis dans le traitement de leur plainte par l'ombudsman; nous ne recevons que très rarement des plaintes au sujet du CPRST de la part des consommateurs; dans ces quelques occasions où les consommateurs se plaignent au sujet du traitement de leurs différends, nous avons noté que des plaintes concernaient des bouquets de services (incluant des services de télédistribution).

12. En somme, le CPRST a apporté une nouveauté aux consommateurs canadiens : une méthode relativement rapide, gratuite et efficace de résolution de leurs différends avec leurs fournisseurs. Il n'en demeure pas moins qu'un règlement de plainte n'assurera pas aux consommateurs que le compromis qui lui sera proposé respecte assurément tous ses droits en matière contractuelle. Il s'agit ainsi d'un potentiel effet pervers : les consommateurs renoncent-ils à une partie de leur droit au nom de la convivialité?

Question 2

Le CPRST interroge les clients ayant eu recours à ses services et publie les résultats afin d'obtenir de la rétroaction sur la qualité des services fournis et de relever les points à améliorer. Le sondage mesure-t-il la satisfaction des consommateurs de manière efficace et appropriée?

13. Bien que nous n'ayons pas d'objections à ce que la satisfaction des consommateurs soit évaluée et que les résultats de ces évaluations apparaissent aux rapports annuels du Commissaire, une véritable évaluation des services du CPRST devrait prendre en compte d'autres facteurs que la seule satisfaction des consommateurs, qui, aussi importante soit-elle, demeure strictement subjective. Des renseignements sur, par exemple, les délais moyens de traitement des plaintes permettraient d'avoir des données objectives qui contribueraient à l'évaluation du rendement quantitatif du Commissaire. Bon nombre d'autres critères pourraient être utilisés pour extraire des données objectives utiles (par exemple, le rapport entre les sommes réclamées par les consommateurs, le cas échéant, et les montants octroyés suite au règlement). De plus, une forme de suivi avec le consommateur, afin de déterminer si le remède proposé par le fournisseur a bel et bien été exécuté par ce dernier après la fermeture du dossier par le Commissaire, et dans quels délais, pourrait s'avérer pertinente.

Question 3

Si vous êtes un consommateur et que vous avez déposé une plainte auprès du CPRST, veuillez commenter votre expérience dans l'aide apportée par le CPRST pour résoudre votre différend.

14. Nous avons eu vent de certains cas où les dossiers de consommateur ont été fermés par le CPRST après réception par les agents d'un avis du fournisseur signifiant que la plainte était réglée, sans que cette information ait été validée avec le consommateur. Malgré ce qu'en dit le code procédural, le consommateur devrait toujours être contacté

¹⁰ Certaines ACEFs peuvent également offrir une assistance aux consommateurs dans le traitement de leurs plaintes auprès du Commissaire.

afin de valider l'information reçue de la part du fournisseur¹¹. Il nous semble qu'il s'agit là d'un aspect incontournable de l'indépendance et de l'impartialité dont doit faire preuve le CPRST.

15. De plus, nous avons également eu vent du fait que le délai prévu au code procédural pour la réception d'une plainte (au plus douze mois après la prise de connaissance par le consommateur), a posé problème dans la résolution de certains cas particuliers. Il pourrait s'avérer intéressant que le délai pour le dépôt de la plainte par le consommateur corresponde au délai de prescription de 3 ans, prévu en droit civil. Dans le cas où le Conseil jugeait pertinent de conserver un délai inférieur, il devrait s'assurer que les consommateurs soient adéquatement informés des délais à respecter, et spécifier que les délais appliqués par le CPRST ne constituent pas le délai de prescription applicable aux recours civils. Il semble en effet que la mention de ces délais au code procédural n'est pas une manière efficace d'en assurer la prise de connaissance en temps opportuns par les usagers.

Question 4

Quelles initiatives, incluant les approches de promotion en ligne, le CPRST devrait prendre pour faire sa promotion et pour mieux se faire connaître auprès du public?

16. Bien que le CPRST puisse lui-même, dans une certaine mesure, faire sa promotion, il est à notre avis illusoire de croire que le Commissaire serait le mieux placé, en termes de ressources, notamment, pour améliorer de manière significative le degré de connaissance des consommateurs au sujet de son existence et de son mandat. Par contre, il serait pertinent, en vue de faire connaître sa mission et de sensibiliser les consommateurs à leurs droits, que soient communiqués plus efficacement au public les résultats de ses enquêtes et recommandations, ou que des rapports d'étape, semestriels, par exemple, soient diffusés et que les faits saillants en soient relevés lors de sorties publiques. Les problèmes que rencontrent les consommateurs avec leurs fournisseurs de services de télécommunications font régulièrement l'objet de traitement médiatique. L'utilisation, lors de sorties publiques, des observations du Commissaire sur les problèmes systémiques observés permettrait à la fois de sensibiliser les consommateurs à des problèmes qu'ils pourraient rencontrer et de mieux faire connaître le CPRST et son travail constant d'aide au consommateur.

Question 5

Y a-t-il des segments de consommateurs précis sur lesquels le CPRST devrait axer ses activités promotionnelles?

17. Le CPRST devrait s'assurer que le Commissaire soit connu de l'ensemble des consommateurs, en particulier les consommateurs à faible revenu sur qui les trop-perçus sur les factures et les différends contractuels peuvent avoir des impacts significatifs. Les fournisseurs de service devraient être appelés à participer à ces efforts promotionnels; leur contact continu avec leurs clients faciliterait évidemment l'atteinte du public cible.

¹¹ Voir article 6.6 <http://www.ctcs-cprst.ca/wp-content/uploads/2012/01/CPRST-Code-de-procedures-janvier-2012.pdf> (page consultée le 29 juillet)

Question 6

Les initiatives actuelles prises par les participants aux activités du CPRST pour promouvoir l'Agence sont-elles suffisantes? Dans la négative, quelles autres initiatives les participants aux activités du CPRST pourraient prendre pour promouvoir l'Agence?

18. Il nous semble évident que les activités des participants pour faire connaître le CPRST sont nettement insuffisantes. Dans le cadre d'un sondage effectué auprès des abonnés à des services de télédistribution, nous avons demandé aux répondants s'ils savaient qu'ils disposaient des recours du CPRST pour leurs services de télécommunications : seulement 28 % ont répondu par l'affirmative. Après avoir été informés sommairement de l'existence et du mandat du CPRST, 85 % des répondants croient qu'il est justifié qu'un organisme semblable au CPRST soit mis en place pour entendre les problèmes en matière de télédistribution.
19. Bien que les obligations relatives aux ombudsmans dans le domaine bancaire soient, sur plusieurs plans, inférieures à celles qui existent dans le secteur des télécommunications, les obligations d'information peuvent certainement servir d'inspiration. En effet, bien que les obligations de divulgation sur Internet ou lors d'une tentative de résolution de plainte par le consommateur sont similaires à celles qui sont en vigueur dans le secteur des télécommunications, l'obligation de diffuser l'information sur cet ombudsman en succursale et dans les points de service pourrait être imposée aussi aux fournisseurs de services de télécommunication (et de télévision, le cas échéant)¹². Il serait également pertinent de réfléchir à de nouvelles obligations de divulgation de l'existence et du rôle du CPRST par les fournisseurs de service. Les divulgations sur les factures et au contrat de services sans fil, dans les mentions légales sur leurs sites Web ou lors d'une étape très avancée de la négociation avec le consommateur ne semblent pas avoir apporté les effets escomptés.

Question 7

De quelle manière les FSTV pourraient promouvoir le CPRST? Devrait-on tirer profit de la participation des FSTV pour promouvoir le CPRST, par exemple, au moyen d'une exigence de diffuser des messages d'intérêt public à propos du CPRST?

20. Cette proposition est tout à fait pertinente. Compte tenu dans la très grande popularité des services de télédistribution, il s'agirait d'une méthode qui pourrait s'avérer fort efficace pour améliorer la notoriété du Commissaire, et d'une initiative qui aurait le potentiel de joindre directement et plus largement, plus efficacement, un public bien plus large que la plupart des campagnes de publicité que le Commissaire pourrait décider de mettre sur pied à même son budget. Ce type de publicités devrait faire l'objet d'une diffusion, minimalement, aux heures de grande écoute sur un ensemble de chaînes de télévision locale, et/ou un ensemble de chaînes qui font partie du service de base (donc, des chaînes qui sont accessibles à tous les abonnés aux services de télévision). Les messages devraient aussi être validés et autorisés par le CPRST ou par le Conseil.

¹²<http://www.fcac-acfc.gc.ca/Fra/consommateurs/sujets/vosDroits/Pages/filCompB-depPlaiB.aspx> «afficher dans chacune de leurs succursales, sur leur site Web et à leurs points de service une déclaration indiquant le nom de l'organisme externe de traitement des plaintes dont elles sont membres et contenant l'information requise pour communiquer avec ce dernier, et mettre cette déclaration à la disposition des consommateurs.» (page consultée le 27 juillet 2015)

Question 8

Comment devrait-on mesurer l'efficacité des initiatives de sensibilisation du public?

21. Si les mesures visent à faire connaître l'existence et le mandat du CPRST, la première mesure devait naturellement porter sur le degré de connaissance du public. La vérification au moyen d'un vaste sondage pourrait donc s'avérer pertinente. Une évaluation plus poussée auprès des consommateurs qui auront déclaré déjà avoir vécu un litige avec leur fournisseur permettra d'évaluer l'efficacité des obligations de divulgation des fournisseurs dans le cadre du processus de résolution de plainte. Par exemple, on peut aisément déduire du fait qu'une personne qui aura déclaré avoir eu plusieurs litiges avec son fournisseur qui n'ont pas été réglés à sa satisfaction, mais qui ignorerait l'existence du commissaire, que les obligations actuelles n'auraient pas été respectées ou seraient potentiellement insuffisantes pour faire connaître l'organisme. Une fois le degré de connaissance des consommateurs connu et, le cas échéant, ce qui a été retenu de la portée du mandat, il serait sans doute pertinent d'étudier en détail les moyens de diffusion qui ont été employés: où et comment sont diffusés ces renseignements, contenu et portée du message, etc.

Question 9

La participation aux activités du CPRST devrait-elle demeurer obligatoire pour tous les FST dont les services sont visés par le mandat du CPRST? Veuillez expliquer pourquoi elle le devrait ou non avec justification à l'appui.

22. Il est nécessaire pour qu'une plainte soit reçue par le Commissaire que le fournisseur y soit participant. Des faits passés semblent démontrer que certains fournisseurs sont récalcitrants lorsqu'on leur demande de devenir participant, le processus menant à des audiences du Conseil peut être long pour un consommateur qui souhaite régler son problème. Il serait de loin préférable pour les consommateurs que la participation demeure obligatoire pour tout fournisseur, et ce, même s'il cesse de faire l'objet de plaintes. Pour tous les fournisseurs qui continuent de faire l'objet de plaintes, la question ne se pose tout simplement pas: la participation doit demeurer obligatoire. Les consommateurs doivent tous, pour ce qui est des recours disponibles, être sur un pied d'égalité. La possibilité de recourir aux services du CPRST doit donc être offerte à tous, et la participation obligatoire est la meilleure façon de garantir cet accès pour tous.

Question 10

En ce qui concerne les petits FST qui ne participent pas actuellement aux activités du CPRST, devrait-on rendre immédiatement obligatoire leur participation pour l'avenir (c.-à-d. au lieu que l'obligation de participer soit imposée en réponse à une plainte)?

23. Une telle procédure servirait certainement les intérêts des consommateurs qui seraient clients de ces entreprises, puisqu'ils n'auraient pas à subir les délais liés à l'adhésion du fournisseur¹³. Comme nous le mentionnions, la participation de tous les fournisseurs nous semble relever d'une question d'équité.

¹³ Les exemples sont nombreux, voir notamment celui de Brama Télécom qui s'est échelonné sur plusieurs mois, voir près d'un an, puisque la première plainte au sujet de ce fournisseur a été reçue en février 2011, mais ce dernier n'a confirmé son adhésion au CPRST qu'en janvier 2012. <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2011/2011-776.pdf> et <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2012/2012-19.pdf> (pages consultées le 31 juillet 2015)

Question 11

En tenant compte des récentes modifications apportées à Loi sur les télécommunications permettant au Conseil d'imposer directement des modalités de service aux revendeurs, l'exigence selon laquelle tous les FST doivent participer aux activités du CPRST devrait-elle à l'avenir être imposée directement aux revendeurs?

24. L'obligation de participation au CPRST devrait effectivement être imposée à tous les fournisseurs de services de télécommunication, qu'ils soient revendeurs ou non. Notons que plusieurs fournisseurs de service indépendants sont déjà membres du CPRST.

Question 12

La participation aux activités du CPRST devrait-elle être obligatoire pour tous les FSTV autorisés et pour les entreprises connexes exemptées? Veuillez expliquer pourquoi elle devrait l'être ou non avec justification à l'appui.

25. Il serait certainement dans l'intérêt des consommateurs que tous les FSTV participent aux activités, pour les raisons mentionnées plus haut : notamment que les clients n'auraient pas à subir de délais particuliers, advenant un litige avec un FSTV.

Question 13

Est-ce que le mandat actuel du CPRST demeure approprié pour les types de plaintes relatives aux services de télécommunication auxquels il peut répondre (c.-à-d. la conformité des modalités contractuelles, les différends et erreurs liés à la facturation, la prestation de service et la gestion de crédit pour les services de télécommunication et les plaintes relatives aux codes qu'il administre? Dans l'affirmative ou la négative, expliquez pourquoi.

26. L'un des talons d'Achille du Commissaire (jusqu'à tout récemment pour l'ensemble des services) demeurait le fait qu'il ne pouvait se prononcer que sur la conformité du fournisseur à son propre contrat, sans possibilité d'évaluer la conformité de ce dernier aux obligations législatives en vigueur (si le contrat prévoyait, par exemple, des frais ou des conditions que la loi interdit, le CPRST devait malgré tout donner raison au fournisseur). Bien qu'il puisse maintenant faire une évaluation de la validité des clauses contractuelles en fonction du Code sur les services sans fil (qui reprend certaines des obligations prévues à plusieurs lois provinciales de protection du consommateur), ce correctif ne trouve application que dans le cadre de ces services. Le CPRST ne pourra ni commenter la légalité des clauses contractuelles, ni faire un exercice de conformité aussi rigoureux avec, par exemple, les services d'accès à Internet et de téléphonie filaire, que celui auquel il lui est possible de se livrer dans le cas des services sans fil, à moins qu'un Code ne trouve aussi application pour ces services.
27. Nous sommes conscients que le CPRST n'est pas un organisme chargé de l'application des lois, qu'il n'a pas été conçu comme tel et que des modifications majeures qui le feraient ressembler à un tel organisme pourrait avoir un impact sur le délai de traitement des plaintes et nuire à la qualité du service pour les consommateurs (à moins bien sûr qu'il dispose de ressources suffisantes pour éviter que le service de médiation ne soit affecté par un changement à son mandat).

28. Néanmoins, l'expérience des derniers mois nous aura démontré que son autorité, quant à l'interprétation du Code sur les services sans fil, n'est pas nécessairement systématiquement reconnue par les fournisseurs de service. Il pourrait être avantageux pour toutes les parties prenantes qu'un processus expéditif pour rapporter les cas de non-conformité aux codes qu'il administre soit conçu afin d'accélérer leur traitement par le CRTC, le cas échéant.

29. Soulignons aussi notre préoccupation face à l'adéquation de mandats confiés au Commissaire. Son code procédural indique clairement que :

2.2 Dans l'exercice de ses fonctions, pouvoirs et responsabilités, le Commissaire doit agir de manière indépendante, impartiale, accessible et efficace. Sans restreindre la portée de ce qui précède, le Commissaire doit :

(a) demeurer impartial, quels que soient les intérêts des fournisseurs de services participants, les relations entre eux, les intérêts de leurs clients respectifs et les relations entre ces clients;

(b) ne pas se faire le défenseur des fournisseurs de services de télécommunications, des clients ou de quelque autre personne que ce soit¹⁴.

30. Pourtant, le Code sur les services sans fil comporte une clause interprétative stipulant que «si une partie du Code ou du contrat d'un consommateur est ambigu, ou s'il n'est pas évident comment les modalités du Code ou du contrat s'appliquent, le Code et le contrat doivent être interprétés de manière avantageuse pour le consommateur¹⁵.»

31. Ces différentes lignes directrices ne soient pas contradictoires en soi : le CPRST a un devoir d'impartialité face aux parties en cause, mais il offre une interprétation en faveur du consommateur pour les cas de service sans fil qui sont traités de manière ambiguë au Code. Il n'en demeure pas moins qu'une certaine distorsion pourrait s'installer dans le traitement des plaintes de différents services de communications par le Commissaire. Par exemple, en cas d'ambiguïté au contrat, le CPRST peut consulter l'état du droit sur des questions particulières. Dans ces cas particuliers d'ambiguïté, il pourra, sans obligation claire qui impose la façon de traiter ces questions, trancher indifféremment en faveur du consommateur ou en faveur du fournisseur. Pourquoi instaurer un potentiel double standard dans le traitement des plaintes? Si le Conseil reconnaît la pertinence d'une clause interprétative en faveur des consommateurs de services sans fil, comme le font d'ailleurs les autorités de protection du consommateur pour tous les sujets qu'elles couvrent, ne serait-il pas logique et équitable de le faire pour tous les services qui sont ou seront traités par le CPRST?

¹⁴ <http://www.ccts-cprst.ca/wp-content/uploads/2012/01/CPRST-Code-de-procedures-janvier-2012.pdf> section 2.2 (page consultée le 4 août 2015)

¹⁵ <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2013/2013-271.htm> par. 378 (page consultée le 4 août 2015)

Question 14

Le CPRST devrait-il répondre aux mêmes types d'enjeux pour les consommateurs de services fournis par les FSTV que les enjeux pour les consommateurs de services de télécommunication? Dans l'affirmative ou la négative, expliquez pourquoi. Quels sont les enjeux additionnels, le cas échéant, auxquels le CPRST devrait-il répondre?

32. Il nous apparaît pertinent de veiller à ce que les types d'enjeux qui peuvent être traités par le Commissaire pour les services de FSTV soient les mêmes que ceux qui le sont pour les services de télécommunication, soit notamment les erreurs de facturation, les différends contractuels, les problèmes de prestation du service, la gestion du crédit et les débranchements. Il serait toutefois fort avantageux pour les consommateurs (et le Commissaire) que tous les services de communications qui peuvent faire l'objet de son examen soient assujettis à des mesures de protection équivalentes, afin notamment d'éviter que des différends concernant les services groupés soient traités d'une manière inutilement complexe alors que l'objet du litige concerne l'ensemble du service et pourrait être, dans certains cas, relativement simple à régler.

Question 15

Certains services associés à l'industrie des télécommunications sont exclus de la portée du CPRST, notamment la surveillance d'alarme, le télémarketing et les questions d'accessibilité. Y a-t-il des services précis fournis par les FSTV qui devraient être exclus du mandat du CPRST?

33. Il nous apparaît évident qu'il serait ne serait pas pertinent, et qu'il pourrait même être contre-productif de confier au Commissaire le mandat de recevoir des plaintes au sujet du contenu des services de télévision. Les plaintes relatives au contenu peuvent continuer d'être entendues par le Conseil canadien des normes en radiotélévision, et ce, même si le producteur de contenu est aussi un FSTV ou au CRTC, lorsque les plaintes portent sur un organisme non membre du CCNR ou, notamment, sur une condition de licence de radiodiffusion.
34. Les plaintes relatives à tous les services de télédistribution des FSTV, qu'ils soient gros ou petits, devraient, par contre, pouvoir être entendues par le CPRST.

Question 16

La structure actuelle du conseil d'administration du CPRST et sa structure de vote sont-elles appropriées?

35. Non. Vu le nombre de membres au CA (3 membres de l'industrie et 4 membres indépendants), la nécessité d'obtenir des seuils autres que la majorité simple pourrait permettre aux membres de l'industrie de mettre un frein à un ensemble de propositions¹⁶. Les ombudsmans doivent être des entités pleinement indépendantes

¹⁶ On dit d'une résolution spéciale qu'elle doit être supérieure à une majorité simple, tandis qu'une résolution extraordinaire doit être approuvée par 75% des membres. Concrètement, dans un conseil à 7 membres, il faut donc 4 votes sur 7 pour une majorité simple, 5 sur 7 pour une résolution spéciale et 6 sur 7 pour une résolution extraordinaire. Bien que la majorité du contenu des réunions du CA soit de nature confidentielle et qu'il nous soit donc difficile de commenter sur les impacts des structures de vote, il n'en demeure pas moins que nous nous questionnons sur les majorités requises dans certaines catégories, notamment l'exigence d'une résolution spéciale

pour être en mesure de prendre des décisions administratives appropriées, en vue d'assurer et d'améliorer leur efficacité. Le fait que les membres de l'industrie puissent, à l'heure actuelle, sur certaines questions, imposer ce qui pourrait s'apparenter à un veto ne reflète pas notre vision de ce qui devrait être une entité véritablement indépendante de l'industrie.

Question 17

Le CPRST devrait-il changer la structure de son conseil d'administration afin de refléter l'ajout des services de télévision à son mandat? Dans l'affirmative, veuillez préciser comment et pourquoi.

36. La plupart des grands FSTV sont des fournisseurs de télécommunications, mais nous supposons qu'il pourrait être pertinent qu'un FSTV qui n'est pas FST puisse faire partie du CA, dans la mesure où les rapports de force entre l'industrie et les parties indépendantes, incluant les représentants des consommateurs, n'est pas altéré en défaveur de membres indépendants.

Question 18

Le CPRST devrait-il changer sa structure de vote afin de refléter l'ajout des FSTV participants et des plaintes sur la fourniture de services de télévision à son mandat. Dans l'affirmative, veuillez préciser comment et pourquoi.

37. Voir réponse précédente. À notre avis, les seuils de vote utilisés au conseil d'administration pourraient être revus afin d'éviter que les membres de l'industrie puissent imposer un veto sur les questions soumises au CA.

Question 19

Les solutions apportées pour les consommateurs par le CPRST énoncées dans son Code de procédure, incluant un dédommagement financier dont le montant ne peut pas excéder 5000 \$ par plainte, demeurent-elles appropriées pour répondre aux besoins des consommateurs des services de télécommunication ainsi que de télévision?

38. Les montants d'indemnisation devraient correspondre au montant des dommages financiers encourus par les consommateurs. Les montants faisant l'objet de litiges auprès du Commissaire sont, pour la grande majorité, grandement inférieurs à 5000 \$. Selon ses derniers rapports annuels, ils sont la plupart du temps sous la barre des 500 \$.¹⁷ Il y a toutefois quelques cas d'exception : 25 cas en 2013-2014, 35 en 2012-2013 et 16 cas en 2011-2012 seraient liés à des sommes plus grandes ou égales à 5000 \$. Il faudrait à notre avis éviter que ceux qui pourraient se voir rembourser des sommes importantes suite à une recommandation ou à une décision du CPRST voient leurs indemnisations plafonnées à 5000 \$ si le litige correspond à une somme supérieure et qu'il est suffisamment simple pour être réglé de manière efficace par le Commissaire. On notera que les montants qualifiés de « petites créances » par les

pour l'approbation par le CA d'un directeur indépendant, l'exigence d'une résolution extraordinaire pour l'approbation ou modification du budget annuel et du plan d'activités ou pour l'approbation des codes de conduite et des normes de l'industrie. Voir l'annexe 2 de la décision 2007-130 du Conseil.

¹⁷ Plus de 85% des indemnisations le sont, selon les rapports annuels des exercices 2013-2014, 2012-2013 et 2011-2012.

cours civiles sont maintenant fixés à des montants aussi élevés que 10 000 \$ (Manitoba), 12 500 \$ (Nouveau-Brunswick), 15 000 \$ (Québec), 20 000 \$ (Saskatchewan, Nunavut) et 25 000 \$ (Ontario, Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, B.-C. et Alberta). Seule L'Île-du-Prince-Édouard a maintenu un montant plutôt bas, soit 8 000 \$. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le montant s'élève à 35 000 \$.

Question 20

Veuillez indiquer si des modifications doivent être apportées aux types de plaintes présentées dans les rapports annuels et semestriels du CPRST à la suite de l'ajout des services fournis par les FSTV à son mandat.

39. Les services fournis par les FSTV devraient être classés comme une catégorie distincte, parallèlement aux services téléphoniques, services d'accès à Internet et services sans fil. Une catégorisation similaire (trouble de facturation, contrat et prestation du service) pourrait être créée pour cette nouvelle catégorie de plainte.

Question 21

Y a-t-il d'autres modifications à la structure du CPRST qui pourraient accroître l'efficacité et l'efficience de son fonctionnement? Dans l'affirmative, décrivez les modifications à apporter et justifiez leur adoption.

40. La question précédente ne traite des rapports annuels que pour les services des FSTV. À notre avis, les rapports devraient être exhaustifs et constants pour tous les services de communication. En effet, il nous arrive d'avoir de la difficulté à faire le suivi de plaintes sur des sujets particuliers, ou sur certains faits saillants, lorsque le rapport de l'année suivante n'en fait pas mention. Compte tenu du nombre de plaintes qui s'est le plus souvent accru au fil des ans, et des tâches de plus en plus complexes du CPRST, les rapports annuels et semestriels pourraient donc être encore davantage détaillés. Outre le nombre élevée des catégories, qui devraient être aussi inclusives que possible, chacune des catégories devrait être aussi détaillée et décortiquée que possible (par exemple, indiquer, sous la rubrique : problèmes de facturation, ceux qui relèvent de l'ajout de nouveaux frais, de services à la carte, de frais excédentaires liés au dépassement de limites, etc.) Certains ombudsmans des télécommunications à l'étranger qui sont plus matures que le CPRST publient des rapports annuels qui pourraient lui servir d'inspiration en vue de peaufiner encore davantage la formule canadienne. Nous pensons notamment aux rapports annuels du Service de médiation pour les télécommunications de Belgique¹⁸ ou à ceux du Telecommunication Industry Ombudsman d'Australie¹⁹.
41. S'il est impossible pour le CPRST, vu ses ressources, de produire des rapports qui reprendront assurément les mêmes sujets et tendances d'une année à l'autre pour assurer un suivi (et ce, même si une tendance pourrait être en diminution), en complément de mentions lorsque de nouveaux problèmes sont mentionnés, il pourrait

¹⁸<http://www.le-mediateur.be/medias/Actus/Rapport%20t%C3%A9l%C3%A9com%202013.pdf> (page consultée le 27 juillet 2015)

¹⁹http://www.tio.com.au/_data/assets/pdf_file/0005/162662/TIO-2014-Annual-Report-WEB.pdf (page consultée le 27 juillet 2015)

s'avérer très utile pour les chercheurs en matière de protection des consommateurs de pouvoir avoir accès gratuitement aux données sur les plaintes reçues au CPRST.

Question 22

Le modèle actuel de financement du CPRST est-il approprié?

42. Bien qu'à ce stade-ci nous n'ayons pas de recommandations précises à faire en vue de modifier de manière importante le modèle de financement, UC note que 40 % de celui-ci est tributaire du volume de plaintes par fournisseur. Nous prenons également acte du fait que le mandat du CPRST s'est grandement complexifié au fil des ans : il est l'administrateur à l'heure actuelle de deux codes de conduite et le nombre de plaintes traitées s'est accru presque chaque année (l'exercice 2013-2014 constituant l'exception). Il sera très vraisemblablement l'administrateur du code de conduite pour les services de télévision. La situation budgétaire du Commissaire devrait être évaluée de manière régulière, en vue d'assurer que le niveau de financement est adéquat, peu importe la fluctuation du nombre de plaintes. En effet, si le CPRST se voit confier toujours davantage de Codes, mais que le nombre de plaintes continuait de diminuer, est-ce que cela pourrait créer des délais d'attente imprévus pour les consommateurs?
43. Il est aussi de notre avis que toute modification au financement qui pourrait permettre au Commissaire de produire des rapports d'activité plus exhaustifs et plus fréquents, et de se consacrer plus activement à la surveillance de la conformité entraînerait une amélioration relativement à cet aspect du mandat du CPRST. Cela aiderait potentiellement le Conseil, les autorités chargées de l'application des lois de protection du consommateur et les groupes de défense des consommateurs à faire un suivi assidu des plaintes systémiques en vue d'interventions pointues, lorsque cela s'avère pertinent.

Question 23

Le CPRST devrait-il changer son modèle de financement afin de mieux refléter l'ajout des services de télévision à son mandat? Dans l'affirmative, veuillez préciser comment et pourquoi.

44. Les FSTV, opérateur de télécom ou non, devrait évidemment être tenu de contribuer au financement du CPRST, afin d'assurer que le volume de plainte additionnel ne crée pas de déséquilibre budgétaire. À priori, rien n'indique qu'un changement au modèle de financement soit nécessaire, sous réserve d'un examen de la pertinence d'une double participation pour les entreprises qui offrent à la fois des services de télécommunication et de télédistribution.

Question 24

Quel est le délai approprié pour le prochain examen du CPRST?

45. Le délai a précédemment été fixé à 5 ans. Compte tenu de l'alourdissement des tâches du Commissaire dû à l'administration du Code sur les services sans fil, et vraisemblablement celui pour les FSTV prochainement, un délai encore plus long serait à notre avis inapproprié. De plus, le Conseil devrait rester ouvert à la possibilité de tenir des instances plus fréquentes si des problèmes sporadiques devaient survenir.

Question 25

Est-ce que le rapport de rendement du CPRST dans sa forme actuelle constitue un cadre approprié pour mesurer le rendement du CPRST? Dans la négative, indiquez quelles mesures sont appropriées et justifier votre réponse.

46. Le rapport de rendement actuel est très sommaire et semble utiliser des cibles qui, à notre connaissance, sont supérieures en durée à différentes étapes détaillées au Code procédural du CPRST, il est donc bien probable que ces cibles ne soient pas les plus précises pour évaluer l'évolution de son rendement au fil des ans. Il serait très intéressant d'avoir accès à des données sur le délai moyen de traitement des plaintes, qui pourraient être tributaires du volume de plaintes et des codes de conduite que doit administrer le Commissaire, ou de ses impératifs budgétaires.

Conclusions

47. Après 8 années d'exercice, force est de constater que le CPRST est un organisme qui gagne en notoriété et qui apporte un remède gratuit et convivial aux consommateurs abonnés à des services de télécommunication qui peuvent rencontrer des difficultés, leur permettant de régler leurs litiges sans avoir besoin d'exercer leurs droits par d'autres moyens qui, comme la cour des petites créances, sont susceptibles de leur entraîner des coûts d'inscription, une préparation de dossier complexe et des délais d'attente importants.
48. Réitérons toutefois que les compensations et les réparations possibles auprès du Commissaire sont inférieures à celles qui sont disponibles dans le cadre de recours devant les cours civiles. Le CPRST ne peut notamment imposer de dommages punitifs et de sanctions pécuniaires. En somme, il s'agit d'un ombudsman qui règle les différends au moyen de la médiation, et non d'une cour de justice ou autre organisme chargé de l'application des lois. Néanmoins, il sera pour de nombreux consommateurs le premier moyen employé en vue de régler leur conflit avec leur fournisseur. De plus, le CPRST doit dorénavant administrer un nombre croissant de codes de conduite. Le CRTC a confié le mandat au Commissaire d'interpréter le Code sur les services sans fil en cas d'ambiguïté, ce qui semble avoir posé quelques problèmes, certains fournisseurs de service mettant en question la capacité du CPRST et la crédibilité de ses interprétations.
49. Il nous apparaît clair que le mandat du Commissaire se complexifie et qu'il dépasse dorénavant largement le simple rôle de médiateur et d'observateur des faits saillants. Comment confier ces nouvelles responsabilités au Commissaire tout en servant les intérêts des consommateurs? Faut-il modifier son mandat pour l'élargir, le préciser? Ou faut-il seulement s'assurer qu'il ait suffisamment de ressources pour gérer adéquatement ses nouvelles responsabilités?
50. À notre avis, la solution passe à la fois par de légères modifications de son mandat et par une surveillance assidue de l'état de ses ressources en vue d'assurer de promptes interventions en cas de besoin. Il peut certainement être ardu pour cet ombudsman, qui doit, selon son code procédural, ne prendre position pour quiconque dans le traitement de ses plaintes, mais qui doit trancher en faveur du consommateur dans les cas d'ambiguïtés relatifs aux services sans fil, de gérer la multiplicité des exigences et des lignes directrices qu'on lui impose. Le double (ou même triple) traitement qui pourrait être réservé à différents types de consommateurs, selon les services auxquels ils sont abonnés, ne sert vraisemblablement pas leurs intérêts. Des clauses interprétatives qui permettent de trancher en faveur du consommateur doivent être appliquées à tous les services de communication. De plus, il est grand temps que les plaintes au sujet des FSTV soient acceptées et traitées par le CPRST.
51. Compte tenu du mandat de plus en plus complexe du Commissaire, nous jugeons que ses rapports pourraient également être plus étoffés. Il peut en effet être irritant pour les groupes de consommateurs qui cherchent à évaluer l'évolution ou à avoir un suivi sur

certaines catégories de plaintes ou de faits saillants, de les voir disparaître l'année subséquente, sans garantie ou mention que les problèmes précédemment mentionnés par le CPRST se sont résorbés. S'il est impossible pour le CPRST de produire des rapports annuels parfaitement exhaustifs, les données sur les plaintes recueillies annuellement devraient être disponibles gratuitement pour les chercheurs qui en font la demande.

52. Nous souhaitons participer aux audiences publiques qui se dérouleront l'automne prochain, afin d'avoir l'occasion de préciser nos positions à la lumière des aboutissements des futures phases de consultations écrites.

fin de document