



Services de communication :

Les recours avant le débranchement sont-ils suffisants ?

Juin 2019

Rapport final du projet de recherche présenté par Union des consommateurs au Bureau de la consommation d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada

union
des consommateurs

Rédaction du rapport

- Union des consommateurs

Recherche et rédaction

- Anaïs Beaulieu-Laporte
- Sophie Roussin

Direction de rédaction

- Marcel Boucher

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



7000, avenue du Parc, bureau 201
Montréal (Québec) H3N 1X1
Téléphone : 514 521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514 521-0736
info@uniondesconsommateurs.ca
www.uniondesconsommateurs.ca

Organismes membres d'Union des consommateurs :

ACEF Appalaches-Beauce-Etchemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de l'Île Jésus
ACEF du Grand-Portage
ACEF du Sud-Ouest de Montréal
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Estrie
ACEF Lanaudière
ACEF Montérégie-Est
ACEF Rive-Sud de Québec
Centre d'éducation financière EBO
CIBES de la Mauricie
ACQC

Union des consommateurs a reçu du financement en vertu du Programme de contributions pour les organisations sans but lucratif de consommateurs et de bénévoles d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada. Les opinions exprimées dans ce rapport ne sont pas nécessairement celles d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada ou du gouvernement du Canada.

© Union des consommateurs — 2019

Reproduction autorisée, à condition que la source soit mentionnée. Toute reproduction ou utilisation à des fins commerciales est strictement interdite.

Table des matières

Union des consommateurs, la force d'un réseau	6
Introduction	7
1. Le CRTC de 1976 à aujourd'hui : Historique des mesures de protection des consommateurs de services de communication aux prises avec des difficultés de paiement	10
1.1 Élaboration laborieuse de limites au débranchement du service de téléphonie résidentielle	10
1.2 Mise en œuvre infructueuse d'un projet pilote de remboursement des mauvaises créances.....	13
1.2.1 Exploration des résultats du projet	15
1.3 Impact de la déréglementation progressive des services de téléphonie sur les politiques de débranchement des fournisseurs.....	20
1.4 Élaboration de codes de conduite des fournisseurs.....	22
1.4.1 Un Code sur les politiques de débranchement et de dépôt	23
1.4.2 Un Code sur les services sans-fil	24
1.4.3 Les autres codes.....	27
2. Cadre juridique applicable : difficile de s'y retrouver	28
2.1 Étude de l'encadrement des dépôts de garantie	30
2.1.1 Règles communes à tous les services (dans certaines provinces)	30
2.1.2 Règles propres aux services de téléphonie	32
2.2 Étude de l'encadrement des suspensions et des débranchements.....	35
2.2.1 Règles propres aux services de télédistribution	36
2.2.2 Règles propres aux services de téléphonie	37
2.2.3 Cas particulier : la résiliation du contrat en cas de services suspendus.....	40
2.2.4 Règles applicables au débranchement entre fournisseurs	42
2.3 Étude de l'encadrement des procédures de recouvrement des dettes.....	43
2.3.1 Les ententes de paiement.....	43
2.3.2 Les autres formes de recouvrement des créances.....	44
2.4 Étude des mesures de protection applicables au recours aux dossiers de crédit..	44
2.4.1 La consultation et l'utilisation du dossier de crédit du consommateur.....	45

2.4.2	<i>L'inscription de renseignements au dossier de crédit du consommateur</i>	47
3.	Étude des politiques des fournisseurs	48
3.1	Faits saillants des politiques relatives aux dépôts de garantie	48
3.1.1	<i>Les situations qui donnent ouverture à une demande de dépôt</i>	49
3.1.2	<i>Les montants des dépôts exigés</i>	50
3.1.3	<i>La remise des dépôts de garantie</i>	51
3.1.4	<i>Les effets d'un dépôt</i>	52
3.2	Faits saillants des politiques relatives aux suspensions et débranchement de services	52
3.2.1	<i>Les situations qui donnent ouverture à une suspension ou débranchement</i>	54
3.2.2	<i>La procédure préalable à la suspension ou au débranchement</i>	55
3.2.3	<i>L'état du compte durant une suspension ou suite à un débranchement</i>	57
3.2.4	<i>La résiliation du service durant une période de suspension ou de débranchement</i>	59
3.3	Faits saillants des politiques relatives aux programmes de limites préétablies de dépenses	60
3.3.1	<i>Le fonctionnement des programmes de limitation des dépenses</i>	60
3.3.2	<i>Des protections réduites relativement aux suspensions ou débranchements</i>	61
3.4	Faits saillants des politiques relatives aux ententes de paiement	62
3.5	Faits saillants des politiques relatives au traitement des factures impayées	63
3.5.1	<i>Les intérêts sur les sommes impayées</i>	63
3.5.2	<i>L'envoi du dossier en recouvrement</i>	66
3.6	Faits saillants des politiques relatives au dossier de crédit des clients	67
3.6.1	<i>La consultation et l'utilisation du dossier de crédit du consommateur</i>	67
3.6.2	<i>L'inscription de renseignements au dossier de crédit du consommateur</i>	69
4.	Portrait des principaux problèmes des consommateurs en situation de précarité financière rapportés à la CPRST	70
4.1.	Problèmes relatifs aux dépôts de garantie	70
4.2	Problèmes relatifs aux débranchements/suspensions de services	71
4.3	Problèmes relatifs aux ententes de paiement/difficultés de paiement	73
4.4	Problèmes relatifs aux dossiers de crédit	74
5.	Consultation de différents acteurs clés	75
5.1	Consultation auprès d'organismes de consultations budgétaires	75

5.2	Enquête auprès des consommateurs	77
5.2.2	<i>Faits saillants du sondage</i>	77
5.2.3	<i>Conciliation des résultats du sondage et des données de la CPRST</i>	86
5.3	Enquête auprès des fournisseurs de services de communications	87
	<i>Concernant l'encadrement en vigueur</i>	87
	<i>Concernant les ententes de paiement</i>	88
6.	Exploration de mesures et autres initiatives canadiennes et étrangères : des pistes de solutions aux problèmes des consommateurs de services de communication en difficulté financière	91
6.1	Canada : le traitement des consommateurs en difficulté de paiement dans le secteur de l'énergie	93
6.1.1	<i>Les restrictions relatives aux demandes de dépôts de garantie d'Hydro-Québec et d'Hydro One</i>	93
6.1.2	<i>L'encadrement des ententes de paiement offertes</i>	94
6.1.3	<i>L'aide financière aux consommateurs à faibles revenus en Ontario</i>	96
6.1.4	<i>Les protections particulières des ménages à faible revenu</i>	97
6.2	États-Unis.....	97
6.2.1	<i>L'encadrement des demandes de dépôts par les publics utilities</i>	97
6.3	France	99
6.3.1	<i>L'aide financière aux ménages démunis pour le maintien des services de communication malgré un défaut de paiement</i>	99
6.4	Australie	101
6.4.1	<i>La mise en place obligatoire de politiques des fournisseurs en matière de difficultés de paiement des abonnés</i>	101
6.4.2	<i>L'encadrement des inscriptions aux dossiers de crédit</i>	104
6.5	Belgique	105
6.5.1	<i>La restriction des frais relatifs aux défauts de paiement</i>	105
6.5.2	<i>La réduction des services de télécommunication plutôt que la suspension</i> ..	106
	Conclusion	107
	Recommandations	110
	Annexe Questionnaire soumis aux fournisseurs de services	117

Union des consommateurs, *la force d'un réseau*

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 13 groupes de défense des droits des consommateurs.

La mission d'UC est de représenter et défendre les droits des 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.

Introduction

L'accès aux services de communication est aujourd'hui indispensable dans le quotidien des Canadiens. Les bienfaits de l'utilisation de ces services sont nombreux et variés : accès aux services d'urgence et aux services gouvernementaux, recherche d'emploi et de logement, socialisation et communications en tout genre (famille, médecin, travail, etc.), accès à l'information (nouvelles, santé, éducation, etc.) et au divertissement, etc.

C'est donc sans surprise que l'on constate que la grande majorité des ménages canadiens sont abonnés à un ou plusieurs des grands services de communication (téléphonie sans-fil et résidentielle, accès Internet et télédistribution)¹. Pour ces services, ils dépenseront annuellement plusieurs milliers de dollars, pour une moyenne de 222,83 \$ chaque mois².

Pour les ménages du premier quintile de revenus — dont le revenu annuel moyen est de 19 559 \$ seulement —, cela constitue une dépense considérable. Elle représente près de 10 % de leur budget³, plus que ce qu'ils consacrent aux vêtements, aux soins de santé ou à l'éducation⁴. Un sondage commandé par le Centre pour la défense de l'intérêt public (PIAC) en 2015 dressait d'ailleurs un portrait troublant des conséquences de la non-abordabilité des services de communication pour les ménages à faible revenu (30 000 \$ et moins)⁵ :

- Afin de pouvoir payer ses factures de communication, près d'un ménage sur cinq avait dû se priver d'autres services ou biens essentiels, tels que médicaments, nourriture ou vêtements ;
- La dette des ménages associée aux services de communication pouvait constituer jusqu'à un cinquième de l'endettement total ;
- Un ménage sur dix avait ultimement dû annuler son abonnement à un service de communication faute de ressources financières ;

C'est donc dire que de nombreux consommateurs peinent à payer la facture chaque mois. S'en suit souvent une série de situations regrettables : prise d'entente de paiement qu'ils ne peuvent respecter, suspension ou débranchement des services, tache au dossier de crédit, etc.

Chaque année, la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision (CPRST) reçoit des centaines de plaintes contre les fournisseurs de services de communication relativement aux dépôts de sécurité qu'ils exigent, à l'utilisation qu'ils font des dossiers de crédit de leurs clients, aux ententes de paiements qu'ils proposent et

¹ **CRTC**. *Rapport de surveillance des communications 2018*, p.21, en ligne : <https://crtc.gc.ca/pubs/cm2018-fr.pdf> (document consulté le 4 mai 2019).

² *Ibid.*, p.28.

³ *Ibid.*, pp.30-31.

⁴ **PIAC**. *Aucun consommateur laissé pour compte : une politique canadienne d'abordabilité des services de communications à l'ère numérique*, 2014, pp.18-19, en ligne : <http://www.piac.ca/wp-content/uploads/2015/03/PIAC-No-Consumer-Left-Behind-Final-Report-French.pdf> (document consulté le 4 mai 2019).

⁵ **PIAC**. *No consumer left behind part II : Is there a communications affordability problem in Canada?*, juillet 2016, pp.107-122, en ligne : http://www.piac.ca/wp-content/uploads/2016/09/PIAC_No-Consumer-Left-Behind-Part-II-Website-Version.pdf (document consulté le 4 mai 2019).

ultimement à leurs procédures de suspension et de débranchements des services. Les organismes de défense des droits des consommateurs qui rencontrent des consommateurs afin de les aider avec leurs finances personnelles et autres questions de consommation sont, eux aussi, témoins des nombreux problèmes que rencontrent les ménages qui peinent à payer pour leurs services de communication.

La présente étude vise principalement à documenter les problèmes vécus par les consommateurs de services de communication qui se trouvent en situation de précarité financière ou en difficulté de paiement et à vérifier si ces derniers disposent de protections, de droits et de recours adéquats. Nous examinerons plus précisément les questions qui entourent les dépôts de garantie, les suspensions ou débranchements de services, les ententes de paiement et le traitement du dossier de crédit des abonnés.

Si la question du prix mensuel des services est régulièrement débattue au pays, celle des problèmes d'abordabilité et d'accessibilité des services de communication l'est beaucoup moins. Les difficultés de paiement que peuvent rencontrer certaines clientèles sont bien évidemment liées au prix mensuel élevé des différents services de communication, mais aussi aux politiques de gestion des mauvaises créances des fournisseurs, qui semblent rarement adaptées aux réalités financières d'une certaine tranche de leur clientèle. Pour certains, l'exigence d'un dépôt peut empêcher l'accès aux services à certaines clientèles. Le refus d'offrir une entente de paiement aux consommateurs en difficultés de paiement ou l'intransigeance des fournisseurs dans le cadre de la négociation de telles ententes peut mener au débranchement de services essentiels.

Le présent rapport s'articulera en six temps. Nous dresserons d'abord l'historique des mesures de protection des consommateurs canadiens de services de communication aux prises avec des difficultés de paiement. Il en ressort entre autres toute l'importance accordée par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC ou Conseil), depuis les années 1970, à l'accès des consommateurs canadiens aux services de télécommunications, même en cas de difficultés de paiement, et sa reconnaissance du caractère grave et exceptionnel qui doit être accordé au débranchement d'un abonné.

Nous étudierons par la suite le cadre législatif et réglementaire actuellement applicable aux dépôts de garantie, aux suspensions et débranchements de services et aux procédures de recouvrement des dettes des fournisseurs de services de communications au Canada. Les règles actuelles sont complexes ; les protections dont bénéficie un consommateur dépendront en effet du service auquel il est abonné, et même de la région dans laquelle il réside. Nous examinerons également certaines des mesures de protection canadiennes applicables au recours aux dossiers de crédit.

Dans un troisième temps, et à la lumière de notre étude du cadre juridique actuel et de son évolution historique, nous étudierons la documentation contractuelle de différents fournisseurs de services de communication au pays afin de mieux comprendre leurs politiques relatives aux dépôts de garantie, aux suspensions et débranchements de services, aux programmes de limites préétablies de dépense, aux ententes de paiement, au traitement des factures impayées et enfin, aux dossiers de crédit.

Les quatrième et cinquième parties du rapport seront consacrées à la documentation des problèmes rencontrés par les consommateurs canadiens en situation de précarité financière ou aux prises avec des difficultés de paiement avec leurs fournisseurs de

services de communication. Ce portrait des problèmes se fera au moyen d'une analyse des plaintes et problèmes recensés par la CPRST dans ses rapports officiels et par la consultation de fournisseurs de services, d'organismes de consultations budgétaires et des consommateurs eux-mêmes. Nous rapporterons notamment les résultats d'un sondage mené auprès de consommateurs canadiens en décembre 2018 et portant sur les problèmes rencontrés ainsi que sur la connaissance et la perception des encadrements existants en matière de dépôts de garantie, de suspensions et débranchements de services, d'ententes de paiement et d'inscription aux dossiers de crédit.

La sixième et ultime partie de notre rapport tentera de répondre à la question suivante : existe-t-il à l'étranger ou dans d'autres secteurs canadiens de consommation des initiatives ou des modèles d'encadrement pertinents qui pourraient être transposables au secteur des communications ? Pour ce faire, nous nous intéresserons aux encadrements et aux protections offertes aux consommateurs en difficulté financière dans d'autres services essentiels, soit les services d'électricité au Québec et en Ontario et les *public utilities* aux États-Unis. Nous y relèverons les mesures novatrices et intéressantes desquelles pourraient s'inspirer le CRTC ou le législateur fédéral. De même, nous aborderons certaines règles et programmes développés en France, en Australie et en Belgique destinées à favoriser l'accès aux services de communication malgré des difficultés financières et à venir en aide aux consommateurs en défaut de paiement.

La synthèse et les conclusions de notre recherche seront suivies de nos recommandations.

1. Le CRTC de 1976 à aujourd'hui : Historique des mesures de protection des consommateurs de services de communication aux prises avec des difficultés de paiement

L'encadrement juridique et réglementaire d'aujourd'hui est fortement coloré par l'historique des mesures de protection mises en place par le CRTC avant et après la déréglementation des conditions de services des fournisseurs (dont leurs tarifs) et l'ouverture à la concurrence, à la fin des années 90. Cet historique révèle entre autres toute l'importance accordée par le tribunal administratif depuis les années 1970 à l'accès des consommateurs canadiens aux services de télécommunications, même en cas de difficultés de paiement, et sa reconnaissance du caractère grave et exceptionnel qui doit être accordé au débranchement d'un abonné.

1.1 Élaboration laborieuse de limites au débranchement du service de téléphonie résidentielle

C'est rapidement après l'élargissement de sa compétence pour y inclure la réglementation des entreprises de télécommunications en 1976⁶ que le CRTC a commencé à s'intéresser aux procédures de débranchement des fournisseurs de services de téléphonie de l'époque et aux risques que peuvent entraîner pour le public, s'ils ne sont pas encadrés, les débranchements et les pratiques de débranchement des fournisseurs.

Le CRTC rend une première décision sur ce sujet en 1977, dans laquelle il interdit aux fournisseurs de procéder au débranchement du service de téléphonie locale d'un client sans avoir d'abord pris certaines mesures visant à éviter d'en arriver à cette solution extrême. Le Conseil, conscient que des intérêts divergents sont en jeu, mais considérant que le téléphone constitue un lien avec la société dont les entreprises ne peuvent priver les utilisateurs sans motifs sérieux, conclut que :

L'interruption d'un service téléphonique de base est une mesure très grave dont les répercussions peuvent souvent, du point de vue de l'abonné, dépasser de beaucoup l'importance de tout paiement fait à la compagnie⁷.

Au cours de la trentaine d'années qui suivra, le Conseil rendra plusieurs décisions dans lesquelles il réaffirmera le caractère exceptionnel d'un débranchement du service de téléphonie et tentera de limiter les pouvoirs discrétionnaires des fournisseurs dans le traitement du compte d'abonnés aux prises avec des difficultés de paiements.

⁶ Avant cette date, le CRTC ne supervisait, depuis une dizaine d'années, que la radiodiffusion, les entreprises de télécommunications étant réglementées par la Commission des Transports canadienne. **POTTER, J et DUNTON, A D.** *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, The Canadian Encyclopedia*, rev. décembre 2013, en ligne: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/canadian-radio-television-and-telecommunications-commission> (page consultée le 15 octobre 2018).

⁷ **CRTC.** *Décision Télécom CRTC 77-14.*

En 1986, dans le cadre d'une révision des modalités de services des fournisseurs de l'époque, Bell Canada, BC Tel, Norouestel et Terra Nova, le Conseil décide d'y ajouter une « politique de débranchement », dans laquelle on trouve par exemple, pour la première fois, l'obligation du fournisseur de fournir un préavis raisonnable avant le débranchement du service⁸. Ce préavis vise à offrir au consommateur « une occasion de remédier à la situation où [sic] de porter des circonstances particulières à l'attention du transporteur ou du Conseil⁹ ».

Dorénavant, les conditions de services prévoient en outre certaines conditions minimales que devront présenter les comptes en souffrance pour justifier la mise en branle des procédures de débranchement¹⁰. On notera que ces conditions, soit une dette d'au moins 50 \$ ou un compte en souffrance depuis plus de deux mois, sont encore les mêmes encore aujourd'hui¹¹, et ce, alors que l'offre de services de téléphonie résidentielle et son prix mensuel ont considérablement changé depuis.

Enfin, face à la présence sur le marché de services autres que les services de téléphonie de base tarifés (ex. : service interurbain), on prévoit aux modalités de services que le défaut de paiement qui porte sur « une catégorie de service différente » ne peut à lui seul mener au débranchement du service de téléphonie tarifé (téléphonie locale). Cette dernière règle — en apparence claire — donnera lieu, et ce, jusqu'en 2004, à plusieurs décisions subséquentes du Conseil qui, confronté à certains fournisseurs réfractaires, devra en préciser la portée.

Dans une lettre adressée à une responsable de Bell¹², le Conseil avertit le fournisseur, en 1988, qu'il ne peut débrancher ses abonnés pour non-paiement des frais pour des appels 976¹³, et ce, même si les factures peuvent, dans des cas extrêmes, s'élever à des milliers de dollars. Il réitère que l'affectation des paiements partiels de certains abonnés doit favoriser le maintien de leur service de téléphonie locale :

Le Conseil rappelle que le non-paiement des frais non tarifés ne peut entraîner un débranchement de service. [...] Comme les abonnés ne peuvent peut-être pas distinguer entre le paiement des frais tarifés et non tarifés, le Conseil ordonne que les paiements partiels s'appliquent d'abord aux frais tarifés¹⁴.

Précisons que les « frais tarifés » auxquels fait référence le Conseil concernent les frais pour des services dont les modalités (incluant le tarif) sont déterminées par le Conseil (il

⁸ **CRTC**. *Décision Télécom CRTC 86-7*, section 4.6, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/1986/dt86-7.htm>

⁹ **CRTC**. *Avis public Télécom CRTC 1985-22*, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/1985/pt85-22.htm>

¹⁰ *Ibid.* ; **CRTC**. *Décision 86-7*, section 4.6, *op. cit.* note 8.

¹¹ **CRTC**. *Code sur les politiques de débranchement et dépôt*, art 3.1(a), en ligne : <https://www.ccts-cprst.ca/wp-content/uploads/2017/07/Code-sur-les-politiques-de-d%C3%A9branchement-et-de-d%C3%A9p%C3%B4t.pdf> à voir aussi le guide annoté du **CPRST**. *Guide annoté du CPRST sur le Code sur les politiques de débranchement et dépôt*, en ligne : <http://www.ccts-cprst.ca/wp-content/uploads/2017/07/guide-annot%C3%A9-du-Code-sur-les-politiques-DD.pdf>

¹² **CRTC**. *Lettre - Décision Télécom CRTC 88-4*, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/1988/lt88-4.htm>

¹³ Le service 976 est un service tarifé à l'appel (et dont le prix est déterminé par les prestataires du service : lignes de bavardage pour adultes, consultation de voyants, etc., mais facturé par le fournisseur de téléphonie) fourni seulement par Bell Canada en Ontario et au Québec : **CRTC**. *Éviter les appels frauduleux 900 ou 976*, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/phone/telemarketing/900.htm> (page consultée le 13 avril 2019).

¹⁴ **CRTC**. *Lettre 88-4*, *op. cit.* note 12.

les qualifie aussi parfois de « services tarifés »). C'était alors le cas du service de téléphonie locale, mais pas des services d'appels 976 ou d'appels interurbains.

Dix ans plus tard, la question se pose à nouveau, cette fois en raison du début des offres de services groupés chez Bell et Telus. Le Conseil répète, encore une fois, que les paiements doivent d'abord être affectés aux services de téléphonie locale et aux autres services dont le tarif est réglementé, afin d'éviter le débranchement de ces services, et précise que cette règle s'applique également dans le cadre de services groupés¹⁵.

Malgré les interventions répétées du régulateur depuis 1986, la majorité des fournisseurs refusaient encore, près de 20 ans plus tard, d'affecter d'abord les paiements de leurs abonnés aux services dont les modalités sont déterminées par le Conseil et les fournisseurs procédaient vraisemblablement à des débranchements qui n'auraient pas dû avoir lieu. C'est ce que constatait le Conseil dans une énième décision sur le sujet en 2004 :

4. Les réponses indiquaient que [les fournisseurs] ont actuellement pour pratique d'appliquer les paiements des clients aux frais non réglés, en commençant par les plus anciens jusqu'à ce que les frais impayés aient été recouverts intégralement. Ces attributions par ordre chronologique sont appliquées aux frais des services tarifés et non tarifés, sans distinction quant aux types de service. MTS est la seule ESLT [entreprise de services locaux titulaire, soit les fournisseurs traditionnels] à avoir clairement indiqué dans sa réponse aux questions posées par le PIAC/ARC qu'elle n'était pas autorisée à débrancher le service local des clients en cas de non-paiement des frais non réglés de services non tarifés.

[...]

45. Dans la décision 77-14, le Conseil a énoncé son opinion sur la gravité du débranchement du service téléphonique local des clients et il a fait remarquer que ce type de débranchement ne devrait se produire qu'en cas d'infraction évidente des dispositions antérieures des Modalités de service. Le Conseil fait remarquer qu'en raison du développement et de l'utilisation subséquents du numéro d'urgence 9-1-1, les réseaux de téléphone sont devenus un élément de sécurité publique encore plus important. Le Conseil estime que les opinions énoncées dans la décision 77-14 sont toujours valables.

46. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que Bell Canada, et les autres ESLT utilisant des Modalités de service qui, en ce qui concerne cette question, sont essentiellement les mêmes que celles de Bell Canada, ne sont pas autorisées à débrancher les services tarifés pour non-paiement des frais de services non tarifés¹⁶.

¹⁵ **CRTC.** *Décision Télécom CRTC 97-11*, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/1997/dt97-11.htm> ; **CRTC.** *Décision Télécom CRTC 97-12*, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/1997/DT97-12.htm> ; **CRTC.** *Décision Télécom CRTC 98-4*, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/1998/dt98-4.htm> : « Les compagnies ont également été tenues de ventiler les services tarifés sur les états de compte du client et d'assurer que les paiements pour les services groupés étaient affectés d'abord aux services locaux de base et à d'autres services tarifés. ».

¹⁶ **CRTC.** *Décision de télécom CRTC 2004-31*, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2004/dt2004-31.htm>

En parallèle avec les différentes décisions rendues par le Conseil au sujet des paiements partiels de consommateurs abonnés au service de téléphonie locale, des discussions ont eu lieu sur la connaissance qu'ont les consommateurs de leurs droits, notamment en matière de débranchement.

À la demande de plusieurs groupes de défense des droits des consommateurs¹⁷, le Conseil convient en 2006 d'élaborer une déclaration des droits des consommateurs qui leur présenterait de manière concise et exhaustive leurs différents droits et protections. On reprochait aux conditions de service de l'époque, dans lesquelles on retrouvait l'énoncé de la grande majorité des droits, d'être difficiles à comprendre et de ne pas rassembler dans une même section toutes les règles portant sur le même sujet, provoquant ainsi confusion et frustration chez les consommateurs¹⁸.

Cette déclaration, qui devait être incluse à l'annuaire téléphonique, reprenait notamment les différentes conditions liées au débranchement élaborées par le Conseil dans les modalités de service des fournisseurs (montant en souffrance minimal de 50,00 \$ ou montant dû depuis plus de 2 mois, envoi d'un préavis raisonnable, situations dans lesquelles le service ne peut être débranché, etc.)¹⁹.

On notera qu'au moment d'écrire ce rapport, près de 15 ans plus tard, les droits des consommateurs, notamment en matière de débranchement, ont de nouveau été éparpillés, cette fois dans trois codes de conduite distincts développés par le CRTC, qui emploient des termes et prévoient des règles qui diffèrent selon les services. Ce souhait des groupes de l'époque de voir les consommateurs facilement et clairement informés de leurs droits, n'est donc toujours pas réalisé.

1.2 Mise en œuvre infructueuse d'un projet pilote de remboursement des mauvaises créances

Au tournant de l'an 2000, le Conseil met en place un comité de travail qui réunit des fournisseurs et des représentants des groupes de défense des droits des consommateurs, dans le cadre de sa réflexion sur l'abordabilité des services de téléphonie au pays. Ce comité, dont le mandat premier est d'examiner les divers outils de gestion de compte qui peuvent aider à réduire les factures et de faire la promotion de ces outils, se voit également octroyer comme mandat plus général de trouver des façons de « faciliter l'accès au service téléphonique²⁰ ». Ce service, selon le Conseil, a en effet une importance primordiale, notamment pour les gens les plus vulnérables de la société, qui

¹⁷ Les demandes ont été faites par les groupes suivants : Action Réseau Consommateur (ARC), Association des consommateurs du Canada, Fédération des associations coopératives d'économie familiale (FACEF) et Organisation nationale anti-pauvreté. Il est à noter que l'ARC et la FACEF ont fusionné en 2002 pour former Union des consommateurs (UC).

¹⁸ **CRTC**. *Décision de télécom CRTC 2002-34*, paras 787 et 798, en ligne : https://crtc.gc.ca/fra/archive/2002/dt2002-34.htm#sVII_1

¹⁹ **CRTC**. *Décision de télécom CRTC 2006-52*, annexe, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2006/dt2006-52.htm>

²⁰ **CRTC**. *Décision de télécom CRTC 2005-38*, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2005/dt2005-38.htm>

tient entre autres à un niveau de sécurité accru (service 9-1-1), une réduction de l'isolement et une amélioration des perspectives d'emploi²¹.

Au printemps 2001, le Public Interest Advocacy Center (PIAC), Action Réseau Consommateur (ARC) et la National Anti-Poverty Organization (NAPO), membres du comité, interpellent les autres membres face à l'intransigeance de certains fournisseurs dont les abonnés ont des difficultés de paiement²². On fait état de la réalité de plusieurs consommateurs incapables de se réabonner au service de téléphonie suite à un débranchement pour défaut de paiement. L'obligation de payer immédiatement toutes les sommes en souffrance, de payer la totalité des frais de reconnexion ou de fournir un montant supplémentaire à titre de dépôt de garantie avant tout rebranchement, l'absence de possibilité de convenir d'une entente afin de différer les paiements de factures : voilà certaines des pratiques inflexibles qui sont reprochées aux fournisseurs et qui ont bien souvent pour résultat, selon les groupes de consommateurs, de rendre le service de téléphonie locale inaccessible aux familles dans le besoin²³.

Des discussions ont lieu au sein du comité au sujet de la nature et de l'étendue des problèmes rencontrés par les consommateurs et des pratiques des différents fournisseurs membres du comité. Cela mène à une proposition des trois groupes de consommateurs visant la mise en place d'un projet pilote de plan de remboursement des mauvaises créances qui imposerait aux fournisseurs participants d'offrir des ententes de paiement dont les modalités seraient encadrées. Le projet pilote proposé vise à limiter la gestion hautement arbitraire des mauvaises créances par les fournisseurs, qui n'ont à l'époque, à l'exception de Sasktel, aucune politique écrite sur le remboursement des dettes²⁴.

En approuvant la mise à l'essai du projet, le Conseil fait d'ailleurs le constat suivant :

Le Conseil fait remarquer que lorsqu'elles dépendent du bon vouloir d'une compagnie, les modalités et les conditions de remboursement peuvent être appliquées de manière aléatoire. Le Conseil estime qu'un PRMC [Plan de remboursement des mauvaises créances] tarifé permettrait de garantir un traitement égal pour tous les abonnés et faciliterait le rebranchement des services tout en allégeant le fardeau financier des consommateurs à faible revenu²⁵.

²¹ **CRTC**. *Décision de télécom CRTC 2008-27*, para 14, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2008/dt2008-27.htm>

²² **ARC et al.** *Contribution by ARC/NAPO/PIAC*, BMT Committee, 29 mai 2002, en ligne : <https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2001/8638/c12-46.htm> (document consulté le 2 juin 2019).

²³ *Ibid.*

²⁴ **CRTC**. *Décision de télécom CRTC 2005-38*, *op. cit.* note 20.

²⁵ *Ibid.*

Les modalités déterminées par le Conseil en 2005, qui s'inspirent en partie d'un programme particulier de Sasktel, sont les suivantes²⁶ :

1. Tous les fournisseurs sont tenus de mettre à l'essai un PRMC [Plan de remboursement des mauvaises créances] ;
2. Le projet pilote doit durer 18 mois ;
3. Le projet pilote doit se limiter à un échantillon représentatif de 600 anciens abonnés dont le service a été débranché pour mauvaises créances ;
4. Les participants doivent avoir été préalablement débranchés contre leur gré par le fournisseur (pour défaut de paiement) ;
5. Les participants au projet pilote ne peuvent s'abonner qu'au service local, sauf exception ;
6. Les barèmes de remboursement et les montants des versements mensuels contenus au PRMC des fournisseurs doivent respecter les éléments suivants :
 - a. L'établissement d'un calendrier raisonnable de remboursement des dettes ;
 - b. Aucun intérêt ajouté aux montants dus ;
 - c. Aucun dépôt de garantie exigé aux participants ;
 - d. L'étalement sur 6 mois des frais de rebranchement imposés aux participants²⁷.

(nous soulignons)

1.2.1 EXPLORATION DES RÉSULTATS DU PROJET

À première vue, cette expérience du Conseil aura été plutôt décevante. Le projet pilote a pris fin en février 2007 et le Conseil a décidé de ne pas mettre en place de façon permanente ce type d'encadrement.

Notons toutefois que les avis étaient très partagés sur l'efficacité du projet. D'un côté, les fournisseurs étaient d'avis que les faibles taux d'abonnement et les taux élevés de défauts de remboursement exposaient l'inefficacité du projet à favoriser le rebranchement des ménages²⁸. On critiquait également les coûts élevés associés à la mise en œuvre du programme par rapport au faible ratio de recouvrement des dettes qu'il générait²⁹. De l'autre, les groupes de défense des droits des consommateurs critiquaient vivement la mise en œuvre du projet et l'interprétation faite par certains fournisseurs du caractère raisonnable que devaient présenter les ententes de paiement proposées³⁰. Les groupes de consommateurs jugeaient, malgré tout, que les taux d'abonnement et de défauts de remboursement étaient encourageants, dans les circonstances³¹.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ **CRTC**. *Décision 2008-27*, *op. cit.* note 21, para 4.

²⁸ *Ibid.*, para 12.

²⁹ *Ibid.*, para 12 et repris par le Conseil au para 17.

³⁰ *Ibid.*, para 22.

³¹ *Ibid.*, para 10.

Le Conseil a ultimement qualifié les résultats de non concluants, puisqu'il lui était impossible de déterminer si les avantages de la mise en œuvre du programme de façon permanente l'emporteraient sur les coûts³². Le Conseil a de plus estimé que d'autres méthodes seraient plus efficaces et proportionnées pour favoriser l'accès aux services de téléphonie locale, notamment celles qui entraîneraient une réduction des débranchements. Cette vision le mènera d'ailleurs à l'adoption du Code sur les politiques de débranchement et de dépôt en 2011, dont nous traiterons plus loin.

Pour l'instant, examinons davantage les principaux points de désaccord quant à l'évaluation des résultats du projet pilote.

Portrait de la participation

Un premier sujet de désaccord concerne l'intérêt des consommateurs à participer au programme, c'est-à-dire à se réabonner au service de téléphonie locale et à rembourser progressivement leurs dettes auprès du fournisseur.

Plusieurs fournisseurs ont affirmé au Conseil avoir eu de la difficulté à recruter les 600 participants requis. Les écarts entre les pourcentages de recrutement des différents fournisseurs sont énormes et sont restés inexplicables. À titre d'exemple, Telus, qui n'aura finalement inscrit que 140 consommateurs à son programme, a soutenu avoir fait jusqu'à 6543 offres de participation³³ pour un taux de recrutement de seulement 2,14 %. Bell aurait pour sa part réalisé 2851 appels, soit moins de la moitié de Telus, afin de recruter tout juste les 600 participants de son programme — un nombre qui représente tout de même plus de quatre fois celui de Telus avec moins de la moitié de ses offres de participation³⁴.

En réponse à la théorie de ces fournisseurs voulant que les consommateurs n'étaient tout simplement pas intéressés à rembourser leurs dettes, les groupes de défense des droits des consommateurs ont plutôt fait valoir que ces chiffres pouvaient être trompeurs en l'absence de détails importants qui permettraient de les analyser³⁵. Lorsque Telus parle de ses « offres », s'agit-il de simples lettres envoyées à ses anciens abonnés dont ils pourraient n'avoir jamais pris connaissance suite à un déménagement ? Lorsque Bell parle d'« appels », le fournisseur a-t-il été en mesure, dans tous ces cas, de parler aux participants potentiels et, le cas échéant, de leur expliquer adéquatement le programme ? En plus de remettre en question l'efficacité des modes de communication de certains fournisseurs, les groupes ont fait valoir que les plans de remboursement proposés ont pu en refroidir plus d'un. Nous y reviendrons.

³² *Ibid.*, para 18.

³³ **TELUS**. *Bill management tools – Debt repayment plans*, lettre au CRTC, 28 septembre 2006, para 4, en ligne : <https://crtc.gc.ca/public/partvii/2005/8638/telus/674706.pdf> (document consulté le 4 février 2019).

³⁴ **BELL**. *Suivi de la Décision CRTC 2005-38 (résultats du projet pilote, 18 mois)*, 2 octobre 2006, en ligne : https://crtc.gc.ca/PartVII/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (document consulté le 4 février 2019).

³⁵ **UNION DES CONSOMMATEURS et al.** *Réponses aux demandes de renseignements du Conseil de février 2007*, mars 2007, en ligne : https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (document consulté le 4 février 2019).

Recouvrement des dettes

La présentation des rapports des fournisseurs quant aux sommes recouvrées au terme des 18 mois du programme a également fait l'objet d'interprétations divergentes. D'emblée, notons que les sommes en jeu étaient importantes. La dette des participants se situait entre 400 et 500 \$ en moyenne, mais pouvait dans certains cas atteindre jusqu'à 3 300 \$³⁶. De l'avis du Conseil, ces montants étaient très élevés, surtout pour les consommateurs à faible revenu³⁷.

Aussi, les écarts entre les fournisseurs relativement à la diminution de la dette totale des participants du programme sont difficilement explicables. Le tableau qui suit indique le pourcentage, puis le montant de la dette recouvrée, les montants dus par les participants en début de programme et finalement, la nouvelle dette accumulée par les participants en défaut de paiement.

Tableau 1
Résultat du programme chez les différents fournisseurs

	% recouvré	\$ recouvré	\$ dû	nouvelle dette
MTS Allstream ³⁸	34 %	89 984,81 \$	264 533,30 \$	n/a ³⁹
Telus ⁴⁰	30 %	24 830,35 \$	82 122,59 \$	9 676,33 \$ ⁴¹
Sasktel ⁴²	28 %	112 467,26 \$	368 000 \$	20 630,19 \$ ⁴³
Bell Canada ⁴⁴	25 %	66 634,24 \$	261 919,48 \$	25 837,25 \$ ⁴⁵
Bell Alliant ⁴⁶	19 %	11 629,67 \$	61 003,66 \$	9 657,53 \$ ⁴⁷

³⁶ **CRTC**. *Décision 2008-27*, op. cit. note 21, para 27.

³⁷ *Ibid.*, para 27.

³⁸ **MTS Allstream**. *Réponses aux demandes de renseignements du Conseil de février 2007*, mars 2007, doc no 101, p.1, en ligne : https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (document consulté le 4 février 2019).

³⁹ *Ibid.*, doc no 106, p.2

⁴⁰ **TELUS**. *Réponses aux demandes de renseignements du Conseil de février 2007*, mars 2007, doc no 101, p.1, en ligne : https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (document consulté le 4 février 2019).

⁴¹ *Ibid.*, doc no 106, p.1.

⁴² **SASKTEL**. *Réponses aux demandes de renseignements du Conseil de février 2007*, mars 2007, doc no 201, en ligne : https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (document consulté le 4 février 2019).

⁴³ *Ibid.* doc no 206.

⁴⁴ **BELL CANADA**. *Réponses aux demandes de renseignements du Conseil de février 2007*, mars 2007, doc no 101 BDRP, p.1, en ligne : https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (document consulté le 4 février 2019).

⁴⁵ *Ibid.*, doc no 106 BDRP, p.1.

⁴⁶ **BELL ALLIANT**. *Réponses aux demandes de renseignements du Conseil de février 2007*, mars 2007, doc no 101, p.1, en ligne : https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (document consulté le 4 février 2019).

⁴⁷ *Ibid.*, doc no 106, p.3.

Il est à noter que les participants au programme, en plus de rembourser une partie de leur dette chaque mois, payaient les mensualités de leur abonnement au service de téléphonie locale. Pour les groupes de défense des droits des consommateurs, même en présence d'un coût pour recouvrir une dette égal ou légèrement supérieur à la dette récupérée, ces programmes auront été dans l'intérêt des fournisseurs des fournisseurs en raison des profits supplémentaires liés aux réabonnements⁴⁸.

Les groupes de consommateurs ont également critiqué la vision purement mercantile des fournisseurs quant à l'efficacité d'un projet pilote qui aurait également dû être analysé sous l'angle d'une mesure sociale. Comme le mentionnait Union des consommateurs (UC) dans ses observations :

[...] il importe de souligner que les personnes ayant bénéficié du PRMC ont pu avoir le service téléphonique durant la durée de leur participation et payer leur dette, ou une partie de celle-ci, ce qui est doublement positif puisque d'une part cette participation a favorisé la responsabilisation de l'individu et d'autre part, elle a permis d'éviter d'augmenter la marginalisation de ces personnes⁴⁹.

Si l'on considère sous cet angle les résultats du programme, il est impossible d'adhérer à la conclusion de Telus voulant que le programme soit tout simplement moins efficace que les procédures de recouvrement de dettes des agences de recouvrement⁵⁰.

Les fournisseurs ont également mis de l'avant des taux de défaut de remboursement qu'ils ont jugé élevés. Le CRTC a effectivement conclu que le taux de défaut était important, mais il a noté des variations considérables d'un fournisseur à l'autre⁵¹ :

Tableau 2

Taux de défaut des abonnés des différents fournisseurs participants au programme

Telus⁵²	40 %
Bell Canada⁵³	61 %
MTS Allstream⁵⁴	68 %
Sasktel⁵⁵	69 %
Bell Alliant⁵⁶	81 %

⁴⁸ **UNION DES CONSOMMATEURS.** *Observations*, suivi de la décision télécom CRTC 2005-38, juin 2007, en ligne : https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (document consulté le 4 février 2019).

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ **TELUS.** *Réponses aux demandes de renseignements du Conseil de février 2007*, op. cit. note 40.

⁵¹ **CRTC.** *Décision 2008-27*, op. cit. note 21, para 17.

⁵² **CRTC.** *Décision de télécom CRTC 2008-27*, op. cit. note 21.

⁵³ **BELL.** *Lettre du 2 octobre 2006*, suivi de la décision télécom CRTC 2005-38, section 2.2, table 1, en ligne : https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (document consulté le 4 février 2019).

⁵⁴ **MTS ALLSTREAM.** *Lettre du 2 octobre 2006*, suivi de la décision télécom CRTC 2005-38, attachment 1, p.2, en ligne : https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (document consulté le 4 février 2019).

⁵⁵ **SASKTEL.** *Lettre du 2 octobre 2006*, suivi de la décision télécom CRTC 2005-38, attachments 1 & 2, en ligne : https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (document consulté le 4 février 2019).

⁵⁶ **BELL ALIANT.** *Lettre du 2 octobre 2006*, suivi de la décision télécom CRTC 2005-38, para 10, en ligne : https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (document consulté le 4 février 2019).

Aucune tentative d'explication n'a été avancée par le CRTC ou par les fournisseurs pour justifier de tels écarts entre les différents fournisseurs. Les groupes de défense des droits des consommateurs ont pour leur part suggéré que le caractère déraisonnable des ententes offertes par certains fournisseurs aura été la cause majeure des défauts.

Caractère raisonnable des ententes proposées

En effet, il nous semble que l'ampleur du taux de défaut de remboursement des participants et la difficulté de certains fournisseurs à recruter des participants pour le projet doivent être évaluées à la lumière des ententes proposées. Si ces ententes qu'étaient prêts à proposer les fournisseurs se révélaient déraisonnables compte tenu de la situation financière des participants ou des participants potentiels, il n'est guère surprenant qu'un nombre élevé défaille après quelques mois ou que les consommateurs contactés renoncent même tout simplement à tenter l'expérience.

C'est principalement sur cet élément qu'ont porté les critiques des groupes de défense des droits des consommateurs dans l'évaluation des « ratés » du projet pilote. Les ententes qui devaient être raisonnables ne l'étaient pas, subjectivement, pour de nombreux consommateurs, puisqu'elles ne prenaient pas en compte leur situation économique :

Bien que le PRMC vise à rebrancher les personnes à faible revenu, le montant réclamé de l'ancien abonné en vertu du projet pilote de PRMC n'est établi qu'en fonction du montant de ses mauvaises créances et ne tient pas compte de ses revenus, c'est-à-dire de sa capacité de payer.

[...] il est évident que le montant mensuel exigé en vertu du PRMC sera un obstacle à la participation de certains anciens abonnés qui savent très bien qu'ils ne seront jamais en mesure d'acquitter une facture de téléphone qui coûte 25 \$ ou 50 \$ de plus par mois. Si le PRMC prévoyait la possibilité que la capacité de paiement de l'ancien abonné soit prise en compte si celui-ci s'avérait incapable de verser le montant établi en vertu du barème de remboursement, cela contribuerait à augmenter le taux de participation⁵⁷.

Si les propositions d'entente se limitaient à un étalement sur une période de trois à six mois⁵⁸ du paiement des sommes dues — des dettes qui pouvaient s'élever à plusieurs centaines de dollars⁵⁹ —, paiement auquel s'ajoutait celui des frais mensuels de l'abonnement au service de téléphonie locale, il n'est pas vraiment étonnant que ces propositions n'aient pas été plus populaires ou que les consommateurs aient eu du mal à respecter les ententes.

Dans certains cas, les fournisseurs offraient même initialement aux consommateurs un étalement de la dette sur une période d'un mois seulement. Rappelons que l'étalement obligatoire de 6 mois ne concernait (étrangement) que les frais de rebranchement. Le

⁵⁷ **UNION DES CONSOMMATEURS et al.** *Réponses aux demandes de renseignements du Conseil de février 2007*, op. cit. note 35, pp.4 et 7, en ligne : https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (document consulté le 4 février 2019).

⁵⁸ **CRTC.** *Décision de télécom CRTC 2008-27*, op. cit. note 21, para 22.

⁵⁹ *Ibid.*, para 27 : « la dette moyenne par client dont le service est débranché contre son gré se situe entre 400 et 500 \$, et [...] la dette de certains clients excède 3 300 \$ ».

Conseil rapporte que les fournisseurs se montraient beaucoup plus conciliants lorsqu'ils négociaient avec un représentant d'un groupe de consommateurs, ce qui aurait mené à des inégalités importantes dans les ententes conclues par les différents participants.

Malgré les dénégations des fournisseurs visés, le CRTC a effectivement reconnu que toutes les ententes de paiement différé proposées aux participants n'étaient pas raisonnables et qu'elles n'étaient pas suffisamment flexibles. Cela ne l'a toutefois pas convaincu de relancer le projet pilote avec des modalités révisées, puisqu'il n'a pas été convaincu que les avantages de la mise en œuvre du programme d'une façon permanente l'emporteraient sur ses coûts.

1.3 Impact de la déréglementation progressive des services de téléphonie sur les politiques de débranchement des fournisseurs

Afin de bien saisir la progression des droits des consommateurs de services de communication, un bref rappel historique s'impose.

C'est à compter de 1892 que les modalités, et surtout les tarifs, des services de téléphonie — alors en situation de monopole — ont été réglementés au Canada⁶⁰. Cela durera jusqu'aux années 1980 et surtout 1990 — qui correspondent à l'ouverture du marché à la concurrence —, périodes pendant lesquelles les services de communication commenceront peu à peu à être déréglementés (ou non réglementés⁶¹) par le CRTC (ex. : téléphonie publique, service d'accès Internet)⁶².

Puis en 2006, véritable coup de massue : le gouvernement émet un décret qui oblige le Conseil à s'en remettre le plus possible au libre-marché dans le cadre de son pouvoir de réglementation, et ce, « afin de permettre une déréglementation plus rapide et plus efficiente du marché de la téléphonie locale⁶³ ». On y simplifie grandement les conditions requises pour la déréglementation d'un secteur et on oblige le Conseil à s'en remettre le plus possible aux forces du marché, transformant ce qui était une présomption de réglementation du marché en une présomption de non-réglementation⁶⁴. La

⁶⁰ Année de l'adoption par le gouvernement fédéral d'une loi qui interdisait à Bell d'augmenter ses tarifs sans l'approbation du gouverneur en Conseil : **CRTC**. *Canadian Telecommunications Policy Review, Discussion paper*, août 2005, para 24, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/Collection/BC92-58-2005E.pdf>

⁶¹ Contrairement aux services dont le Conseil a graduellement déréglementé les conditions et tarifs, certains services n'ont jamais fait l'objet d'une réglementation de leurs conditions et tarifs puisque le Conseil s'est dès le départ abstenu de les réglementer. C'est le cas par exemple des services d'accès Internet : **CRTC**.

Abstention de réglementation des services d'Internet, décision télécom CRTC 99-4, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/1999/dt99-4.htm>

⁶² **LONGFORD, G, MOLL, M et REGAN SHADE, L.** *From the "Right to Communicate" to "Consumer Right of Access": Telecom Policy Vision from 1970 to 2007* dans *For Sale to the Highest Bidder: Telecom Policy in Canada*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2008, p.18 ; **CRTC**. *Décision de télécom CRTC 2006-15*, para 2, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2006/dt2006-15.htm>

⁶³ **GOVERNEMENT DU CANADA**. *Décret modifiant la décision télécom CRTC 2006-15*, DORS/2007-71, en ligne : <https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/fra/sf08752.html> ; Voir les explications de **LYSECKI, S et SUTTON, N.** *CRTC introduces deregulation agenda for local markets*, Computing Canada, vol. 32, no 6, avril 2006.

⁶⁴ **GOVERNEMENT DU CANADA**, *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, DORS/2006-355 ; **LONGFORD, MOLL et REGAN SHADE**. *From the "Right to Communicate" to "Consumer Right of Access"*, op. cit. note 62, p.22.

déréglementation des services de téléphonie locale s'accélère alors considérablement. Et rares sont les zones encore couvertes par une telle réglementation de nos jours.

Mais face à cette ruée vers la déréglementation, une question importante se pose quant à la place des droits des consommateurs. Considérant que les protections offertes aux consommateurs en cas de débranchement se trouvaient principalement dans les modalités de service imposées aux fournisseurs dans le cadre de la réglementation des tarifs, que deviennent ces protections lorsque le service n'est plus régulé que par les forces du marché ?

Malgré la théorie selon laquelle les forces du marché devraient suffire à « équilibrer » les conditions imposées par les fournisseurs à leurs abonnés, quelques exceptions sont soulevées par le Conseil et le gouvernement⁶⁵. C'est justement le cas des règles relatives au débranchement des services et aux dépôts requis de certains consommateurs, qui, selon le Conseil, sont directement liées aux objectifs d'abordabilité des services et d'accès aux services de téléphonie⁶⁶.

Puisque le Conseil craint que « le jeu des forces du marché ne se tradui[se] pas par le maintien d'une telle protection⁶⁷ », ces règles seront dorénavant incluses aux « conditions de commercialisation » auxquelles sont assujetties toutes les entreprises canadiennes qui fournissent des services de télécommunications⁶⁸, qu'elles offrent ou non des services dont les tarifs sont réglementés.

À la demande des fournisseurs, le CRTC accepte tout de même, en 2009, de simplifier les règles relatives aux débranchements et aux dépôts et n'en maintient que les éléments suivants :

- Avis raisonnable préalable au débranchement ;
- Non-débranchement lorsque les frais sont légitimement contestés ;
- Montant de dépôt maximum raisonnable ;
- Échéance raisonnable de consignation du dépôt ;
- Taux d'intérêt raisonnable sur les dépôts⁶⁹.

Il est à noter que le gouvernement adoptera un second décret afin de modifier des éléments d'une décision du Conseil rendue avant l'élaboration des nouvelles directives : **GOVERNEMENT DU CANADA**. *Décret modifiant la décision Télécom CRTC 2006-15*, op. cit. note 63.

⁶⁵ **CRTC**. *Décision Télécom CRTC 2006-15*, para 390, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2006/dt2006-15.htm> - À noter qu'il s'agit d'une partie de la décision qui n'a pas été modifiée par le *Décret modifiant la décision Télécom CRTC 2006-15* : « Le décret ne modifie pas les obligations sociales et les obligations en matière de sécurité. Tous les fournisseurs demeureront obligés de satisfaire aux exigences de sécurité prévues dans le régime actuel de réglementation de la téléphonie locale, comme le fait d'offrir les services d'urgence 911. La réglementation sociale demeurera en place pour le service téléphonique local fourni par les entreprises titulaires une fois satisfaits les critères prévus pour l'élimination de la réglementation des prix du service de détail. » : **GOVERNEMENT DU CANADA**. *Décret Modifiant La Décision Télécom CRTC 2006-15 C.P. 2007- 0532 - Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, en ligne : <https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/fra/sf08752.html>

⁶⁶ **CRTC**. *Décision Télécom CRTC 2006-15*, op. cit. note 65, paras 391 et 396.

⁶⁷ *Ibid.*, para 410.

⁶⁸ Loi sur les télécommunications, LC 1993, ch 38, art 24 ; **CRTC**. *Décision Télécom CRTC 2006-15*, op. cit. note 65, para 393.

⁶⁹ **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-424*, paras 15-16, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2009/2009-424.htm>

Pour survivre à la déréglementation des services de téléphonie, le cadre développé progressivement par le Conseil en matière de débranchement et dépôt de garantie sera déplacé dans différents outils, passant des modalités de services (tarifs généraux) aux conditions de commercialisation (imposées en vertu de l'article 24 de la Loi sur les télécommunications) pour se retrouver finalement dans les multiples codes de conduite adoptés par le Conseil, dont nous traiterons à la sous-section suivante.

Il est tout de même à noter qu'en déréglementant les tarifs des fournisseurs, le Conseil a également mis fin à son contrôle sur les suppléments de retard et les frais pour chèques sans provision qu'imposent les fournisseurs⁷⁰, des éléments que l'on pourrait pourtant eux aussi associer aux objectifs d'accès et d'abordabilité des services, particulièrement pour les ménages à faible revenu⁷¹.

1.4 Élaboration de codes de conduite des fournisseurs

Suivant la déréglementation des services de téléphonie locale, le Conseil, qui considère malgré tout que « les politiques concernant les débranchements et les dépôts sont nécessaires dans les marchés réglementés, étant donné que le libre jeu du marché est habituellement minimal ou inexistant dans ces secteurs⁷² » et que « le libre jeu du marché à lui seul est insuffisant dans les marchés faisant l'objet d'une abstention de la réglementation et dans les marchés réglementés pour permettre l'atteinte du but visé par les politiques en matière de débranchement et de dépôt⁷³ », propose l'autoréglementation.

La Commission des plaintes relatives aux services de télécommunication (CPRST⁷⁴) se verra donc chargée d'élaborer différents codes obligatoires qui traiteront de manière plus ou moins détaillée de différents sujets, dont les politiques de dépôt et de débranchement des fournisseurs dans les marchés faisant l'objet d'une abstention de réglementation, le CRTC maintenant les politiques de débranchement et de dépôt dans les marchés réglementés, mais aussi, jusqu'à la mise en œuvre du Code par la CPRST, dans les marchés non réglementés⁷⁵.

⁷⁰ *Ibid.*, paras 40 et 43. Le Conseil établit tout de même une règle voulant que les fournisseurs ne peuvent exiger des montants plus élevés pour ces frais dans le cadre de leur service de téléphonie locale nouvellement déréglementé que ceux demandés pour leurs autres services déjà non tarifés.

⁷¹ **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-424*, op. cit. note 69, para 41

⁷² *Ibid.*, para 14

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Notons que la CPRST était anciennement le CPRST, soit le Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications. Par souci de simplicité, nous parlerons toujours de la CPRST et de la Commission, malgré le nom qu'a porté naguère l'organisme.

⁷⁵ **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-424*, op. cit. note 69, paras 17-18.

1.4.1 UN CODE SUR LES POLITIQUES DE DÉBRANCHEMENT ET DE DÉPÔT

En 2010, la CPRST a informé le CRTC de l'échec de ses tentatives de consensus sur le champ d'application, la portée et même le style du projet de code⁷⁶. Le Conseil a donc confié à un groupe de travail la tâche d'élaborer le code prévu.

Vient d'abord le Code sur les politiques de débranchement et de dépôt développé par un groupe de travail du Comité directeur du CRTC puis entériné par le Conseil lui-même en 2011⁷⁷, qui s'applique encore aujourd'hui aux services de téléphonie résidentielle. Les détails de cet encadrement seront traités dans la section suivante (cadre juridique applicable), mais notons tout de même que la plupart des règles qui y sont codifiées sont fortement similaires aux règles initialement prévues aux modalités de services de téléphonie locale réglementés.

Malgré cela, la question de l'inclusion de l'un des éléments de la politique, soit le traitement des paiements partiels et l'allocation des sommes aux différents services de communication auxquels les consommateurs sont abonnés (services de télédistribution, d'accès Internet ou de téléphonie optionnels (interurbain, frais 1-900, etc.), n'a pu faire consensus au sein du groupe de travail.

D'un côté, les groupes de défense des consommateurs présents au dossier et la CPRST souhaitaient la codification des décisions passées du Conseil voulant qu'un fournisseur ne puisse suspendre ou débrancher le service de téléphonie locale du consommateur qui ne paie pas la totalité de sa facture (qui comprend plusieurs services), mais dont le versement couvre le coût de ce service⁷⁸. En d'autres mots, les paiements partiels devraient être attribués en priorité au paiement du service de base, afin d'éviter un débranchement de ce service (ou du moins afin que ce service soit le dernier à être débranché, le cas échéant).

Les fournisseurs faisaient plutôt valoir qu'une telle règle nuirait à la flexibilité dont ils ont besoin dans un marché concurrentiel, qu'ils offrent déjà des modalités de paiement qui tiennent compte des besoins particuliers des consommateurs et que la protection avant tout du service de téléphonie locale ne correspondrait pas nécessairement aux préférences personnelles de tous les consommateurs⁷⁹. On s'étonnera de cette préoccupation des fournisseurs, qui n'ont pas coutume de consulter les consommateurs afin d'obtenir leur avis sur l'attribution des paiements partiels aux différents montants de leurs factures.

Certains auront noté que les positions des différents intervenants étaient assez similaires à celles présentées au Conseil en 2004 dans le cadre d'une consultation sur la question. À l'époque, le Conseil avait en effet rejeté la pratique de plusieurs fournisseurs qui

⁷⁶ **CRTC**. *Décision de télécom CRTC 2011-702*, 14 novembre 2011, para 4, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2011/2011-702.htm>

⁷⁷ *Ibid.*, para 32. Le groupe de travail s'est vu octroyer ce mandat en vertu de **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-424*, *op. cit.* note 69, paras 43-44.

⁷⁸ **PIAC**. *Contribution écrite du PIAC au CISC Deposit and Disconnection Code Development Ad Hoc Committee*, juin 2011, en ligne : <https://crtc.gc.ca/cisc/fra/cisf4jc.htm> (document consulté le 20 juin 2019).

⁷⁹ **COMITÉ SPÉCIAL DU CDCI CHARGÉ D'ÉLABORER UN CODE SUR LES DÉBRANCHEMENTS ET LES DÉPÔTS**. *DRAFT Deposit and Disconnection Code. Consensus Report to the CRTC*, juillet 2011, en ligne : <https://crtc.gc.ca/cisc/fra/cisf4jd.htm> (document consulté le 20 juin 2019).

consistait à attribuer les paiements partiels aux frais encourus par ordre chronologique, peu importe le service. Sa position en 2011 ? Il rejette plutôt la demande des groupes et de la CPRST qui voulaient qu'une telle règle soit prévue au nouveau Code.

Qu'est-ce qui explique ce changement de cap, alors que, comme le rappelait le PIAC, « the only difference between 2004 and now is that the Commission has allowed the market to set the prices in forborne markets [...] the crucial nature of telephone service, and the danger upon its disconnection, is unchanged⁸⁰ » ?

Le Conseil explique qu'aucun élément de preuve ne lui a été soumis pour établir que le maintien de cette règle est nécessaire pour protéger l'intérêt des consommateurs dans les marchés déréglementés « dans lesquels des solutions de rechange concurrentielles sont offertes⁸¹ ». Il y a lieu de se questionner sur la cohérence de cette décision avec la position du Conseil deux ans plus tôt, qui affirmait que « le libre jeu du marché est habituellement minimal ou inexistant dans ces secteurs [les politiques concernant les débranchements et les dépôts]⁸² ».

Le Conseil avance également une seconde raison – à notre avis tout aussi contestable – : une telle règle imposerait un fardeau économique trop important aux fournisseurs :

Le Conseil estime de plus qu'il pourrait être coûteux pour les ESLC d'adopter une disposition relative aux paiements partiels, et que, pour d'autres entreprises, comme certains fournisseurs de services VoIP [services de communication vocale sur protocole Internet], il pourrait être impossible de le faire⁸³.

Considérant qu'il s'agit d'une règle dont les bases ont été élaborées par le Conseil dès 1977, il nous semble que les adaptations « coûteuses » des systèmes des fournisseurs auraient dû, en 2011, être complétées et payées depuis fort longtemps.

Suite à cette décision, plusieurs groupes, dont Union des consommateurs, ont fait valoir que, « du point de vue de la protection du consommateur, les préoccupations de l'industrie [avaient pris] une place exagérée dans la décision finale du Conseil⁸⁴ ».

1.4.2 UN CODE SUR LES SERVICES SANS-FIL

Suivant l'adoption du Code sur les politiques de débranchement et de dépôt en 2011, le PIAC demande au CRTC d'intervenir auprès des fournisseurs de services de téléphonie sans fil relativement aux conditions de résiliation de leurs contrats, qui sont jugées abusives (délai de résiliation de 30 jours, montant des frais de résiliation, etc.)⁸⁵.

⁸⁰ **PIAC**. *Contribution écrite du PIAC au CISC Deposit and Disconnection Code Development Ad Hoc Committee*, op. cit., 78.

⁸¹ **CRTC**. *Décision de télécom CRTC 2011-702*, op. cit. note 76, para 23.

⁸² **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-424*, op. cit. note 69, para 14.

⁸³ **CRTC**. *Décision de télécom CRTC 2011-702*, op. cit. note 76, para 24.

⁸⁴ **UNION DES CONSOMMATEURS**. *Observations écrites présentées au CRTC*, avis de consultation 2012-557, para 23.

⁸⁵ **PIAC**. *Application regarding certain billing practices of the Wireless Service Providers which contravene Section 27(2) of the Telecommunications Act*, décembre 2011, en ligne: http://www.crtc.gc.ca/part1/eng/2011/8661/p8_201116807.htm (document consulté le 2 mai 2019).

Plusieurs fournisseurs, dont Telus et Rogers, prennent la balle au bond et demandent au CRTC de traiter de l'encadrement général des services sans fil. Leur objectif avoué est de bloquer l'application aux fournisseurs des services des mesures de protection adoptées par les provinces, qui créent, selon eux, une « courtepointe » (*patchwork*) qui est source d'inégalité entre les consommateurs et de difficultés administratives pour l'industrie⁸⁶.

Ces demandes mèneront ultimement à l'adoption du Code sur les services sans fil en 2013⁸⁷. Étrangement, alors que la question des dépôts et des débranchements était centrale au code couvrant les services de téléphonie fixe, elle occupe une place minime dans le développement du code couvrant les services de téléphonie sans fil.

En ce qui concerne les dépôts de garantie, le seul élément qu'aborde la politique réglementaire 2013-271 concerne le plafonnement de leur montant. Malgré les arguments des groupes de défense des droits des consommateurs voulant qu'il existe des risques d'exclusion des consommateurs à faible revenu du marché des services sans fil postpayés⁸⁸, le Conseil refuse d'instaurer un plafond, comme c'est pourtant le cas pour les services de téléphonie résidentielle⁸⁹. En fait, il invoque plutôt ce même risque d'exclusion pour justifier son refus :

Le Conseil fait remarquer qu'une limite maximale sur le montant des dépôts de garantie pourrait faire en sorte que des clients potentiels se verraient refuser le service. [...] Certainement, le FSSF a intérêt à obtenir de nouveaux clients. Le Conseil estime donc qu'il convient de s'appuyer sur le libre jeu du marché pour fixer le montant des dépôts de garantie⁹⁰.

La position du Conseil au sujet des débranchements dans le Code sur les services sans fil ressemble davantage à celle élaborée deux ans plus tôt dans le code qui couvre les services de téléphonie résidentielle. Dans sa décision, le Conseil rappelle d'ailleurs qu'un grand nombre de Canadiens utilisent uniquement la téléphonie sans fil et souligne ses bienfaits pour ce qui est de l'accès à l'information par les Canadiens (travail, famille, médecine, etc.)⁹¹. Le Conseil refuse toutefois la demande de certains groupes, considérant la fréquence bien plus élevée des débranchements pour les services sans fil que pour les services résidentiels, de mettre en place un encadrement plus serré des politiques de débranchement des fournisseurs⁹².

⁸⁶ **TELUS, ROGERS, BELL et PIAC**. *Shared Position Statement*, Telecom Notice of Consultation CRTC 2012-206, annexe 1, paras 3, 4 et 7.

⁸⁷ **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271*, 3 juin 2013, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2013/2013-271.htm> ; ; version simplifiée du *Code sur les services sans fil* en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/phone/mobile/codesimpl.htm>

⁸⁸ *Ibid.*, para 281 ; **PIAC et al.** *Intervention of the Public Interest Advocacy Centre, Consumers' Association of Canada, Council of Senior Citizens' Organizations of British Columbia*, Telecom Notice of Consultation CRTC 2012-557, para 166, en ligne : https://www.piac.ca/wp-content/uploads/2014/11/piac_cac_cosco_intervention_wirelesscode_abridged.pdf (document consulté le 2 mai 2019) ; **UNION DES CONSOMMATEURS**. *Observations écrites présentées au CRTC [2012-557]*, *op. cit.* note 84, para 25.

⁸⁹ **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271*, *op. cit.* note 87, paras 283-286.

⁹⁰ *Ibid.*, para 285.

⁹¹ *Ibid.*, para 293.

⁹² *Ibid.*, paras 291 et 294.

Une révision qui manque de mordant

Une révision du Code sur les services sans fil a lieu en 2016, trois ans après son adoption. Encore une fois, les débranchements et les dépôts sont peu traités par le Conseil, malgré des éléments de preuve qui indiquent que les fournisseurs ne respectent pas les règles mises en place ou, du moins, leur esprit ou leurs fondements.

Alors que dans sa politique réglementaire initiale, le Conseil présentait le Code sur les services sans fil comme un moyen, notamment, d'améliorer la transparence et la clarté pour les consommateurs relativement aux demandes de dépôts de garantie des fournisseurs de services sans fil⁹³, une étude terrain réalisée par des chercheurs de l'Université d'Ottawa et présentée au Conseil lors de la révision fait état d'un silence constant des vendeurs sur le sujet :

The security and credit checks would have applied to all twelve mystery shopper visits, since in both scenarios we were looking at a post-paid two-year contract. Not a single provider out of twelve visits mentioned security deposit. [...] One provider out of twelve visits mentioned credit checks⁹⁴.

De même, une étude des contrats des fournisseurs réalisée par Union des consommateurs en 2015 et déposée auprès du CRTC notait l'absence généralisée aux contrats des renseignements requis par le Code relativement aux dépôts de garantie :

Aucun des documents contractuels examinés ne mentionnait en détail toutes les conditions relatives au dépôt qui sont énumérées au Code. Même les conditions de retour du dépôt, dont l'obligation de divulgation au contrat est expresse, étaient parfois omises dans les sections des contrats qui portaient sur le dépôt de garantie⁹⁵.

Malgré ces constats inquiétants, le Conseil n'apportera aucune modification au Code relativement aux dépôts de garantie⁹⁶. Il ne fait d'ailleurs aucune mention des deux études – expressément déposées au dossier public – dans sa décision finale sur la révision du Code.

⁹³ *Ibid.*, para 294.

⁹⁴ **PAVLOVIC, M et al.** *Intervention of Marina Pavlović, Mary Cavanagh, Sean Grassie, and Lora Hamilton*, avis de consultation 2016-293, octobre 2016, para 23.

⁹⁵ **UNION DES CONSOMMATEURS**, *Le Code sur les services sans fil : À qui la victoire ?*, 2015, p.96, en ligne : <http://www.uniondesconsommateurs.ca/wp-content/uploads/2015/11/R31-UC-Code-SSF-MEF-rapport-F-Fr-V3.pdf>

⁹⁶ **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200*, 15 juin 2017, paras 408, 412 et 416, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2017/2017-200.htm> - À noter que le Conseil a tout de même adressé des demandes de renseignements aux fournisseurs à ce sujet lors de la révision. Les renseignements demandés ayant été largement déposés au CRTC sous le sceau de la confidentialité, il nous est impossible de connaître les justifications, le cas échéant, fournies par les fournisseurs : **CRTC**. *Télécom Lettre du Conseil adressée à la Liste de Distribution*, 20 octobre 2016, annexe 2, en ligne https://crtc.gc.ca/fra/archive/2016/lt161020.htm?_ga=2.65647534.1675696921.1530805890-1751341481.1517588674

1.4.3 LES AUTRES CODES

Le Conseil a également mis en place un troisième code en 2015, relatif, cette fois, aux services de télédistribution⁹⁷. Très laconique sur le débranchement des services de télédistribution pour cause de non-paiement, le Code ne prévoit qu'une obligation d'information, soit celle pour le fournisseur de décrire dans le contrat sa politique (non encadrée) de débranchement⁹⁸. Un survol des débats tenus lors de l'élaboration de ce code confirme d'ailleurs que l'encadrement des dépôts et des débranchements a été à peine abordé par les différents intervenants⁹⁹.

Le Conseil n'offre aucune explication pour la place très limitée que prend l'enjeu des débranchements dans ce code applicable aux services de télévision. C'est le fournisseur Shaw qui offre la réponse la plus vraisemblable : « While it may be appropriate to restrict sudden disconnection of voice services with access to 911, broadcasting services are not critical services¹⁰⁰. ».

Au moment de produire cette étude, le Conseil procède à des consultations en vue de mettre en place un (possible) Code sur les services d'accès Internet¹⁰¹. Nous ignorons le traitement qui sera ultimement réservé aux enjeux de débranchement et dépôt. Le document de travail mis de l'avant par le Conseil propose des règles très similaires à celles qui se trouvent au Code sur les services sans fil¹⁰². Serait-ce donc que le Conseil juge les services d'accès Internet aussi essentiels que les services de téléphonie, un service dont un débranchement ou une interruption soudaine et/ou déraisonnable serait inacceptable pour la sécurité publique, l'inclusion sociale, etc. ? À suivre.

⁹⁷ **CRTC**. *Code des fournisseurs de services de télévision simplifié*, Politique réglementaire de radiodiffusion 2016-1, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/television/services/codesimpl.htm>

⁹⁸ *Ibid.*, section XIV(1).

⁹⁹ Une des rares demandes à ce sujet provenait des fournisseurs qui souhaitaient que soit infirmée la décision de la CPRST développée en vertu du Code sur les services sans fil qui concernait l'application des règles de débranchement aux situations d'interruption. Cette demande n'a pas été retenue par le Conseil.

¹⁰⁰ **SHAW**. *Comments on the Code Working Document*, Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2015-105, 25 mai 2015, para 48.

¹⁰¹ **CRTC**. *Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422*, 9 novembre 2018, en ligne : https://crtc.gc.ca/fra/archive/2018/2018-422.htm?_ga=2.183874721.629090404.1548691797-693024511.1524490556

¹⁰² *Ibid.*, document de travail relatif au Code sur les services Internet, annexe 1.

2. Cadre juridique applicable : difficile de s'y retrouver

Comme nous l'avons détaillé plus haut, l'encadrement des pratiques des fournisseurs en matière de dépôt et de débranchement a pris plusieurs formes au fil du temps : conditions de services, décisions et politiques réglementaires du CRTC et codes de conduites.

Les tarifs et conditions de service de téléphonie résidentielle demeurent, encore aujourd'hui, applicables dans quelques régions éloignées ou à faible densité, mais de manière générale, les contrats et les pratiques commerciales des fournisseurs de services de communication sont dorénavant encadrés par les trois codes de conduite du CRTC.

À ces codes qui prévoient des règles différentes selon les services — et qui emploient même parfois des termes différents pour décrire des situations similaires — s'ajoutent certaines règles communes d'ordre technique mises en place par le Comité directeur du CRTC sur l'interconnexion et pertinentes à l'analyse du cadre réglementaire applicable à la suspension et au débranchement de service.

À cela s'ajoutent également les lois mises en place dans certaines provinces et qui prévoient certaines règles supplémentaires ou complémentaires applicables aux contrats et aux pratiques des fournisseurs de services de communication (Québec et Terre-Neuve-et-Labrador) ou uniquement de services de téléphonie sans fil (Manitoba et Ontario)¹⁰³.

Bref, les règles applicables aux pratiques de débranchement et de dépôt d'un fournisseur dépendront du service de communication auquel est abonné le consommateur et de la région dans laquelle il réside. Cela crée une situation particulièrement complexe.

Le tableau qui suit illustre où et à quoi s'appliquent les différents documents législatifs et réglementaires existants au pays et qui encadrent plus spécifiquement les services de communication et touchent les questions des dépôts ou de débranchement (ou les deux).

¹⁰³ Il est à noter que les lois provinciales de protection du consommateur, même lorsqu'elles ne prévoient pas de règles particulières relatives aux contrats de services de communication, contiennent tout de même des règles plus générales qui peuvent s'appliquer à la relation entre le consommateur et le fournisseur (garanties, représentations trompeuses, contrat conclu à distance, etc.). Nous n'en traiterons pas dans le cadre de cette recherche puisque ces autres règles ne concernent pas les politiques de dépôt ou de débranchement des fournisseurs de services de communication.

Tableau 3

Récapitulatif des services visés par la réglementation et territoire d'application

Services Textes législatifs ou réglementaires (et objet)	Téléphonie sans fil	Téléphonie résidentielle	Télédistribution	Accès Internet
Fédéral				
Code sur les politiques de débranchement et de dépôt (dépôt et débranchement)	N/A	S'applique partout au pays	N/A	N/A
Code sur les services sans fil (dépôt et débranchement)	S'applique partout au pays	N/A	N/A	N/A
Code des fournisseurs de services de télévision (dépôt)	N/A	N/A	S'applique partout au pays	N/A
Code sur les services Internet (<i>en développement</i>) (dépôt et débranchement)	N/A	N/A	N/A	S'appliquera partout au pays
Règles du Comité directeur du CRTC sur l'interconnexion — lignes directrices relatives aux commandes locales canadiennes (débranchement)	S'appliquent partout au pays	S'appliquent partout au pays	S'appliquent partout au pays	S'appliquent partout au pays
Tarifs et conditions des services réglementés offerts par certains fournisseurs (dépôt et débranchement)	N/A	S'appliquent dans certaines régions éloignées ou à faible densité de population	N/A	N/A
Provincial				
Consumer Protection and Business Practices Act, SNL 2009, c C-31.1 - partie V, division 3 (dépôt)	Terre-Neuve-et-Labrador uniquement	Terre-Neuve-et-Labrador uniquement	Terre-Neuve-et-Labrador uniquement	Terre-Neuve-et-Labrador uniquement
Loi sur la protection du consommateur, RLRQ c P-40.1 — titre I, chapitre III, section VII (dépôt)	Québec uniquement	Québec uniquement	Québec uniquement	Québec uniquement
Loi sur la protection du consommateur, CPLM c C200 — partie XXII (dépôt)	Manitoba uniquement	N/A	N/A	N/A
Loi de 2013 sur les conventions de services sans fil, L.O. 2013, chap. 8 (dépôt)	Ontario uniquement	N/A	N/A	N/A

Le fait que les différents services de communication soient encadrés par des outils différents (au plan fédéral) ou que les encadrements ne visent qu'un seul de ces services (au plan provincial) pointe vers le casse-tête, tant dans la compréhension que dans l'application, auquel seront confrontés les consommateurs et, bien souvent, les organismes chargés d'appliquer ces encadrements. Ces différents services ne sont plus aussi distincts et autonomes qu'ils ont pu l'être ; ils sont aujourd'hui complémentaires, voire croisés.

Il existe en effet une tendance marquée chez les consommateurs — encouragés en cela par les offres des fournisseurs — à regrouper plusieurs services de communication chez le même fournisseur (les forfaits ou « bundles »). Dans son rapport annuel de surveillance des communications de 2017, le CRTC évaluait à pas moins de 9,6 millions le nombre des Canadiens abonnés à des services de communication groupés¹⁰⁴.

Ces abonnés reçoivent donc une seule facture et paient chaque mois un montant pour l'ensemble des services. Qu'arrive-t-il s'ils ne paient pas la totalité du montant ? À quel(s) service(s) les sommes payées sont-elles attribuées ? Pour quel(s) service(s) le consommateur est-il en défaut de paiement ? Quelles mesures de protection s'appliqueront relativement à un éventuel débranchement ?

Notons que la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision (CPRST) a récemment fait état des difficultés administratives causées par la multiplicité des codes qui prévoient des règles différentes selon les services et qui emploient des termes différents pour décrire des situations similaires¹⁰⁵. L'organisation mentionnait également la confusion qu'entraînait de plus en plus cette situation chez certains consommateurs :

*As the body responsible for handling unresolved customer complaints, something we are noticing in our handling of customer complaints is that the lines between services are blurring from the customer perspective. Customers consume audio-visual content over the Internet, or make phone calls using applications, or surf the Internet on their television set [...]*¹⁰⁶

2.1 Étude de l'encadrement des dépôts de garantie

2.1.1 RÈGLES COMMUNES À TOUS LES SERVICES (DANS CERTAINES PROVINCES)

Certaines provinces canadiennes ont adopté ou intégré à leurs lois sur la protection des consommateurs des règles relatives aux dépôts de garantie versés par les consommateurs de services de communication. C'est le cas du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador. Ces règles s'appliquent à tous les contrats de service de communication conclus dans ces provinces.

¹⁰⁴ CRTC. *Rapport de surveillance des communications 2017*, pp.44-45, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2017/index.htm>

¹⁰⁵ CPRST. *Intervention of CCTS*, telecom notice of consultation CRTC 2018-422, 19 décembre 2018, para 53.

¹⁰⁶ *Ibid.*, para 30.

Nous verrons plus bas qu'il existe également un encadrement spécifique des dépôts dans le cadre des contrats de service de téléphonie, mis en place notamment par le CRTC et applicable partout au pays. Cet encadrement pancanadien s'ajoute, le cas échéant, à l'encadrement provincial. Il faut néanmoins en comprendre que, en ce qui concerne les services de télédistribution et d'accès Internet, la demande d'un dépôt de garantie par les fournisseurs et les conditions qui s'y rattachent ne sont au final encadrées spécifiquement que dans deux provinces canadiennes.

À noter que si nous ne mentionnons pas les lois provinciales dans certaines sections, c'est qu'aucune règle n'y est prévue sur le sujet.

L'utilisation du dépôt pour payer les montants en souffrance

Les lois québécoise et terre-neuvienne prévoient que si un fournisseur de services de communication utilise le dépôt de garantie, partiellement ou en entier, en cas de défaut de paiement du consommateur, il doit en aviser le consommateur qui a fourni ledit dépôt¹⁰⁷. Il est aussi spécifiquement interdit au fournisseur de résilier un contrat de services de communication pour défaut de paiement si les sommes dues n'excèdent pas le montant du dépôt qui est en sa possession¹⁰⁸.

Notons ici une première difficulté qui relève du choix des termes utilisés. Les lois provinciales parlent de résiliation (« cancellation ») pour défaut de paiement. Nous verrons plus bas que le CRTC définit le « débranchement » comme une résiliation des services. Toutefois, il est pratique courante pour les fournisseurs de « suspendre » d'abord le service, soit de l'interrompre temporairement, avant de procéder à un débranchement¹⁰⁹. Cette suspension n'équivaut pas à une résiliation du contrat puisque les obligations du client sont maintenues et que le service peut être réactivé sans qu'il soit nécessaire de conclure un nouveau contrat. Ce faisant, la protection qu'accordent les lois provinciales contre une résiliation pour défaut de paiement alors qu'un dépôt de garantie suffirait à couvrir le montant du défaut pourrait n'être utile qu'à la deuxième étape de la coupure de service par le fournisseur et le consommateur pourrait malgré tout être privé du service alors que son dépôt de garantie suffirait à couvrir son défaut de paiement¹¹⁰.

¹⁰⁷ *Loi sur la protection du consommateur* [LPC], RLRQ c P-40.1, art 214.10 ; *Consumer Protection and Business Practices Act* [LTNL], SNL 2009, c C-31.1, art 35.11(3).

¹⁰⁸ LPC, *op. cit.* note 107, art 214.9 ; LTNL, *op. cit.* note 107, art 35.11(2).

¹⁰⁹ CRTC. *Code sur les services sans fil*, *op. cit.* note 87.

¹¹⁰ Nous constatons toutefois que cela semblerait contredire l'intention du législateur québécois. Lors de l'adoption de l'article 214.9 en 2009, la ministre responsable du projet de loi, Kathleen Weil, affirmait en effet que l'objectif de la disposition était « de permettre au consommateur de ne pas être privé des services qui font l'objet du contrat en raison d'un défaut de paiement alors que des sommes lui appartenant sont dans les coffres de l'entreprise » : **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**. *Étude détaillée du projet de loi n° 60 - Loi modifiant la Loi sur la protection du consommateur et d'autres dispositions législatives*, *Journal des débats de la Commission des relations avec les citoyens*, 39e législature, 1re session, 10 novembre 2009 - vol 41 no 12, en ligne : <http://www.assnat.gc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CRC-39-1/journal-debats/CRC-091110.html#Page00009>

2.1.2 RÈGLES PROPRES AUX SERVICES DE TÉLÉPHONIE

Les dépôts de garantie des consommateurs de services de téléphonie font l'objet de davantage de réglementation. La réglementation des dépôts de garantie variera selon qu'il s'agit d'un service de téléphonie sans fil ou d'un service de téléphonie filaire, et selon la province dans laquelle le contrat de service a été conclu.

Comme nous l'avons mentionné, l'encadrement du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador couvre l'ensemble des services de communication.

Les services sans fil sont spécifiquement couverts par le Code sur les services sans fil du CRTC, applicable à la grandeur du Canada, ainsi que par la loi ontarienne sur les conventions de services sans fil et la loi manitobaine de protection du consommateur, qui comprend un chapitre spécifique sur les contrats de services de téléphonie cellulaire.

Pour ce qui est des services de téléphonie résidentielle, des règles relatives aux dépôts sont prévues au Code sur les politiques de débranchement et de dépôt du CRTC, code applicable partout au Canada dans les marchés qui font l'objet d'une abstention de réglementation.

La mention du dépôt au contrat

Le Code sur les services sans fil prévoit que les contrats des fournisseurs de services sans-fil doivent présenter clairement, le cas échéant, le montant du dépôt de garantie que le client doit fournir et les modalités connexes à ce dépôt, telles que les conditions de retour¹¹¹. Étrangement, le Code sur les politiques de débranchement et de dépôt, qui établit les règles pour les services de téléphonie résidentielle, est silencieux à ce sujet.

Notons que le Code sur les services sans fil limite expressément cette obligation de divulgation aux contrats de services de téléphonie sans fil postpayés, soit ceux qui sont facturés en tout ou en partie après l'utilisation et qui peuvent faire l'objet de frais d'utilisation excédentaire¹¹².

¹¹¹ **CRTC**. *Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, sections B(1)iii) et H(a)i)c). Une règle similaire existe dans le **CRTC**. *Code sur les fournisseurs de services de télévision*, op. cit. note 97, art VII(4)). Il s'agit de la seule règle qui traite spécifiquement des dépôts de garantie dans le cadre d'un contrat de service de télédistribution à durée déterminée.

¹¹² Le Code propose la définition complète suivante : « Services sans fil qui peuvent être facturés en tout ou en partie après l'utilisation, par exemple au moyen d'une facture mensuelle, et qui peuvent faire l'objet de frais d'utilisation excédentaire. Pour une grande clarté, tout forfait payable à l'avance où le fournisseur de services peut facturer le client pour une partie ou la totalité des frais après l'utilisation des services ou pour lequel le client peut engager des frais d'utilisation excédentaire au-delà du solde prépayé doit être considéré comme un forfait de services postpayés aux fins du Code. » : **CRTC**. *Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, définition.

Les conditions d'une demande de dépôt

Un fournisseur de services de téléphonie sans fil ou résidentielle qui demande un dépôt de garantie au consommateur a l'obligation de justifier sa demande. Il doit également indiquer ses justifications dans le dossier du client¹¹³.

Lorsqu'il s'agit d'un service de téléphonie résidentielle, le montant total du dépôt demandé au consommateur est réglementé par le Code sur les politiques de débranchement et de dépôt. Ce montant ne peut dépasser la valeur totale de l'équipement fourni au client pour l'utilisation du service ou un montant équivalant aux frais de service pour trois mois¹¹⁴.

Aucune limite similaire ne s'applique aux services de téléphonie sans fil, qui rappelons-le, sont beaucoup plus chers et plus populaires chez les consommateurs canadiens que les services de téléphonie filaire¹¹⁵.

Les conditions de retour du dépôt

Les codes du CRTC qui couvrent les services de téléphonie obligent les fournisseurs qui détiennent un dépôt de garantie à en évaluer périodiquement la nécessité. Le « délai de révision » varie toutefois selon le type de service de téléphonie.

Pour un service sans fil, le fournisseur devra réviser la pertinence de conserver un dépôt au moins une fois par année¹¹⁶. Pour un service de téléphonie résidentielle, cette révision devra avoir lieu deux fois par année, soit à tous les six mois¹¹⁷. Cette différence s'explique difficilement, surtout qu'en l'absence de plafonds aux montants qui peuvent être demandés aux abonnés de services sans fil à titre de dépôt de garantie, et considérant que le coût mensuel des services de sans-fil est généralement plus élevé, il est facile de penser que les dépôts demandés sont plus importants qu'en matière de téléphonie résidentielle et qu'ils affecteront ainsi plus durement le portefeuille du consommateur¹¹⁸.

Le montant du dépôt doit être retourné au consommateur lorsqu'il n'est plus requis, lorsque les conditions de remise du dépôt prévues au contrat sont remplies ou lorsque le contrat est résilié par l'une des deux parties. Le Code sur les services sans fil prévoit un

¹¹³ **CRTC**. *Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, section H(i)b) ; **CRTC**. *Code sur les politiques de débranchement et dépôt*, op. cit. note 11, art 2.2.

¹¹⁴ **CRTC**. *Code sur les politiques de débranchement et dépôt*, op. cit. note 11, art 2.1.

¹¹⁵ **CRTC**. *Rapport de surveillance des communications 2018*, op. cit. note 1, graphique 1.2 - abonnements aux services de téléphonie filaire et mobile (par 100 ménages).

¹¹⁶ **CRTC**. *Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, section H(i)d).

¹¹⁷ **CRTC**. *Code sur les politiques de débranchement et dépôt*, op. cit. note 11, art 2.3.

¹¹⁸ Il est relativement peu fréquent que le CRTC demande des renseignements aux fournisseurs au sujet des dépôts qu'ils requièrent de certains abonnés. Le cas échéant, les fournisseurs déposent presque toujours ces renseignements de manière confidentielle auprès du CRTC. N'ayant pas accès à ces données et en l'absence d'autres données publiques sur le sujet, nous devons présumer que les montants des dépôts sont plus élevés pour les services de téléphonie sans fil que pour les services de téléphonie résidentielle, étant donné leur coût mensuel plus élevé. Ainsi, en 2016, les dépenses pour des services de téléphonie sans fil représentaient 41% des dépenses mensuelles moyennes des ménages sur les services de communication, contre seulement 12% pour les services de téléphonie résidentielle : **CRTC**. *Rapport de surveillance des communications 2018*, op. cit. note 1, Infographie 1.4.

délaï d'au plus 30 jours civils pour cette remise du dépôt¹¹⁹. Le Code sur les politiques de débranchement est plus vague, puisqu'il n'oblige le fournisseur de téléphonie résidentielle qu'à rembourser « rapidement » le consommateur¹²⁰.

Les lois provinciales clarifient un peu la situation pour la remise d'un dépôt suivant la résiliation d'un contrat, mais ne prévoient rien pour la remise en cours de contrat. La loi du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador, qui couvrent tous les services de communication, prévoient la remise du dépôt dans un délai de 30 jours suivant l'expiration du contrat ou sa résiliation¹²¹. Au Manitoba, le délai est également de 30 jours, mais ne concerne que les contrats pour des services de téléphonie sans fil¹²². En Ontario, aucun délai n'est prescrit, mais les fournisseurs de services sans fil ont également l'obligation de restituer le dépôt à la fin du contrat.¹²³

Par ailleurs, lors de la remise du dépôt, les fournisseurs ont l'obligation d'ajouter des intérêts. Encore une fois, les règles applicables à la téléphonie sans fil et à la téléphonie résidentielle à ce sujet divergent, pour une raison mystérieuse.

Les intérêts, déterminés sur une base mensuelle, sont calculés selon le taux du financement à jour de la Banque du Canada, majoré de 1 % pour les services sans fil¹²⁴ et de 1,25 % pour les services filaires¹²⁵. Pour ces derniers services, le fournisseur a également la possibilité de calculer les intérêts selon le taux d'intérêt applicable aux dépôts visant les services filaires réglementés, s'il offre également de tels services¹²⁶. À titre d'exemple, chez Vidéotron, le taux d'intérêt approuvé par le CRTC pour les services réglementés est plutôt le taux préférentiel de la Banque Toronto Dominion¹²⁷. Chez Telus, le taux d'intérêt approuvé par le CRTC est le taux de la Banque du Canada majoré de 1 % seulement¹²⁸.

Cet imbroglio du calcul des intérêts se complexifie encore lorsque s'ajoutent les règles prévues par la loi ontarienne sur les conventions de services sans fil et les lois québécoise et manitobaine de protection du consommateur. Ces trois lois prévoient la restitution du dépôt de garantie au consommateur de service sans fil avec intérêt aux taux prescrits par règlement¹²⁹. Quels sont ces taux d'intérêt ? À l'heure actuelle, aucun règlement n'a été adopté en Ontario et au Manitoba en vertu de ces dispositions. Au Québec, le taux d'intérêt prescrit est le taux officiel d'escompte de la Banque du Canada majoré de 1 %¹³⁰.

¹¹⁹ CRTC. *Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, section H(i)e).

¹²⁰ CRTC. *Code sur les politiques de débranchement et dépôt*, op. cit. note 11, art 2.3.

¹²¹ LPC, op. cit. note 107, art 214.11 ; LTNL, op. cit. note 107, art 35.11(1).

¹²² Loi sur la protection du consommateur [LPCM], CPLM c C200, art 203.

¹²³ Loi de 2013 sur les conventions de services sans fil [L2013O], L.O. 2013, art 18(1).

¹²⁴ CRTC. *Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, section H(ii).

¹²⁵ CRTC. *Code sur les politiques de débranchement et dépôt*, op. cit. note 11, art 2.4(a).

¹²⁶ *Ibid.*, art 2.4(b).

¹²⁷ VIDÉOTRON. *Tarif général*, CRTC 26 950, partie A, section 101(6)6,4), en ligne :

https://www.quebecor.com/documents/20143/47347/PartieA_2.pdf/47061c46-72c7-7598-cd13-da464b4fb188 (document consulté le 5 mars 2019).

¹²⁸ TELUS. *Tarif général*, CRTC 25080, section 1.02.06(e), en ligne :

<https://www.telusquebec.com/pdf/25080.pdf> (document consulté le 5 mars 2019).

¹²⁹ L2013O, op. cit. note 123, art 18(2) ; LPCM, op. cit. note 122, art 203 ; LPC, op. cit. note 107, art 214.11.

¹³⁰ Règlement d'application de la Loi sur la protection du consommateur, RLRQ c P-40.1, r 3, art 79.12(1).

L'utilisation du dépôt de garantie

Contrairement aux lois provinciales, le Code sur les services sans fil prévoit explicitement qu'un fournisseur peut utiliser le dépôt de garantie pour recouvrer tout montant en souffrance¹³¹. Le cas échéant, il lui est expressément permis de demander au consommateur de reconstituer le dépôt de garantie comme condition pour continuer à recevoir le service¹³². Rappelons tout de même que si le fournisseur fait une telle demande, il doit de nouveau justifier son bien-fondé au consommateur.

2.2 Étude de l'encadrement des suspensions et des débranchements

Comme nous le mentionnions plus haut, il existe deux manières pour un fournisseur d'interrompre volontairement le service d'un client : la suspension et le débranchement.

La suspension d'un service est de nature temporaire. Le client n'a plus accès au service, mais son compte demeure ouvert pendant la période de suspension et son contrat avec le fournisseur est maintenu¹³³.

Le débranchement d'un service a pour sa part des conséquences permanentes. Il s'agit en fait d'une résiliation du contrat par le fournisseur¹³⁴.

Sauf exception, le fournisseur, dans l'escalade des moyens qui sont à sa disposition dans le cadre d'un processus qui mènera au débranchement, procédera d'abord à la suspension du service. Comme le rapportait Rogers au CRTC en 2015, plusieurs suspensions peuvent se produire avant que le fournisseur procède ultimement au débranchement du service :

Si un client omet de payer sa facture de services sans fil, le RCP suspend son service. Pendant la période de suspension, le RCP peut offrir au client de conclure une entente sous forme de promesse de paiement. S'ils concluent une telle entente, le RCP réactive son service. Si le client ne paie pas comme promis, le service peut être de nouveau suspendu et éventuellement débranché¹³⁵.

Puisque les différents codes du CRTC prévoient des règles relatives au « débranchement », la CPRST a rapidement eu à se prononcer sur les protections applicables lors d'une suspension. Constatant que, du point de vue du consommateur, une suspension et un débranchement produisaient le même résultat, soit la perte du service, l'organisme a déterminé qu'il avait lieu d'interpréter les règles de débranchement prévues aux codes du CRTC comme s'appliquant également aux suspensions :

Afin de déterminer comment ces définitions [de « suspension » et « débranchement »] doivent être appliquées aux plaintes que nous recevons, nous avons examiné la décision réglementaire à l'origine du CSF [Code sur les

¹³¹ **CRTC**. Code sur les services sans fil, op. cit. note 87, section H(iii).

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*, définition.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ **CRTC**. Décision de télécom CRTC 2015-376, 14 août 2015, para 12, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-376.htm>

services sans fil]. Le CRTC souligne que l'objectif de sa politique était de faire en sorte que les clients reçoivent un avis avant la perte de leurs services sans fil (« interruptions de service »), étant donné l'importance de ces services pour les Canadiens. À la lumière de cet objectif, et afin d'éviter que les fournisseurs de services ne suspendent le service des clients indéfiniment (les privant ainsi de cet avis et de l'opportunité de remédier à leur manquement) et compte tenu de l'orientation du CSF à l'effet que les ambiguïtés doivent être interprétées à l'avantage du client, nous avons décidé d'appliquer les dispositions relatives au débranchement du CSF à toute mesure prise par un fournisseur pour cesser de fournir le service à un client.

INTERPRÉTATION : Afin de se conformer au CSF, un fournisseur de services qui cesse de fournir son service a effectivement débranché le service du client, et le fournisseur doit suivre les règles relatives au débranchement des services sans fil avant d'interrompre le service d'un client, même s'il qualifie cet arrêt de service de « suspension » plutôt que de « débranchement »¹³⁶.

Les règles décrites ci-dessous s'appliquent donc à toutes les procédures de suspension et de débranchement qu'entreprennent les fournisseurs lors d'un défaut de paiement du client.

2.2.1 RÈGLES PROPRES AUX SERVICES DE TÉLÉDISTRIBUTION

Bien que l'offre et les contrats des services de télédistribution soient encadrés par le CRTC au moyen du Code des fournisseurs de services de télévision, nous constatons que le sujet du débranchement du service par le fournisseur y est quasi absent. La section Débranchement prévoit uniquement que le contrat (ou les documents connexes) du fournisseur doit fournir des explications sur sa politique de débranchement, et comprendre, au moins, de l'information sur les éléments suivants :

- a. *les motifs d'un débranchement par le fournisseur ;*
- b. *le moment et la manière de procéder à un débranchement ;*
- c. *l'avis qui doit être donné préalablement au débranchement ;*
- d. *les circonstances dans lesquelles le service d'un client peut ou ne peut pas être débranché dans le cas d'un différend sur les frais ;*
- e. *le moment où le compte d'un client sera confié à une agence de recouvrement pour cause de non-paiement ; et*
- f. *le coût du rebranchement du service, le cas échéant¹³⁷*

Notons que, bien que le CRTC n'encadre pas clairement la politique de débranchement des fournisseurs de services de télédistribution — comme il le fait par exemple pour les fournisseurs de services de téléphonie — en énumérant ces éléments, il oblige tout de

¹³⁶ CPRST. Rapport annuel 2013-2014 - Moteur de changement positif, p.22, en ligne : <https://www.ccts-cprst.ca/wp-content/uploads/2017/07/CPRST-Rapport-Annuel-2013-2014.pdf> (document consulté le 2 juin 2019).

¹³⁷ CRTC. Code sur les fournisseurs de services de télévision, op. cit. note 97, section XIV(1).

même le fournisseur à offrir au consommateur certaines protections minimales. Pensons par exemple aux modalités entourant l'envoi d'un avis préalable au débranchement. Le fournisseur a l'entière discrétion quant au contenu de l'avis, au moment de l'envoi, etc., mais nous comprenons du Code que l'envoi d'un avis préalable est obligatoire.

2.2.2 RÈGLES PROPRES AUX SERVICES DE TÉLÉPHONIE

Motifs de suspension ou de débranchement

Le Code sur les services sans fil (CSSF) et le code sur les dépôts et débranchements (applicable uniquement aux services de téléphonie résidentielle déréglementés) prévoient les trois situations où un fournisseur pourra procéder au débranchement ou à la suspension du service en raison d'un défaut de paiement du consommateur¹³⁸ :

1. Lorsqu'un consommateur omet de payer un compte en souffrance et que le montant dû excède 50 \$ ou qu'il est dû depuis plus de deux mois ;
2. Lorsqu'un consommateur omet de fournir un dépôt de garantie comme convenu, de maintenir ce dépôt ou de fournir une solution de rechange raisonnable au dépôt ;
3. Lorsqu'un consommateur ne respecte pas les modalités d'une entente intervenue avec le fournisseur afin de verser des paiements échelonnés.

Au sujet de cette troisième situation, le CSSF, adopté plusieurs années après le Code sur les dépôts et débranchements, vient clarifier la procédure suite au non-respect d'une entente de paiement.

Lorsqu'un fournisseur conclut une entente de paiement avec un consommateur, il a l'obligation de l'aviser des conséquences d'un non-respect des modalités de l'entente, notamment en ce qui concerne une suspension ou un débranchement possibles¹³⁹.

Le CSSF prévoit explicitement que la conclusion (et le respect initial par le consommateur) d'une entente de paiement entraîne un nouveau cycle, pour ce qui est des conditions de débranchement ; le fournisseur devra suivre à nouveau les différentes étapes préalables avant de procéder à la suspension ou au débranchement d'un service¹⁴⁰. En cas de défaut par l'abonné de respecter l'entente, le fournisseur devra donc envoyer un nouvel avis avant le débranchement.

Bien que ces règles ne soient pas explicites dans le code applicable au débranchement des services de téléphonie résidentielle, il est fort probable que la CPRST traite le non-respect d'une entente de paiement de la même manière, si elle est appelée à appliquer ce code dans le cadre d'un litige.

¹³⁸ **CRTC**. *Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, section I(1)i) ; **CRTC**. *Code sur les politiques de débranchement et dépôt*, op. cit. note 11, art 3.1.

¹³⁹ **CRTC**. *Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, section I(2)iv)

¹⁴⁰ *Ibid.*, section I(2)v).

Avis préalable à la suspension ou au débranchement

Les fournisseurs de service de téléphonie ont l'obligation d'aviser un consommateur au moins 14 jours avant un débranchement. Cette obligation s'applique à tous les premiers cas de suspension dans un cycle de débranchement¹⁴¹. L'avis du fournisseur doit fournir les renseignements suivants :

- Le motif de débranchement et le montant dû ;
- La date prévue du débranchement ;
- La disponibilité d'un programme de paiements différés ;
- Les frais de rétablissement du service (le cas échéant) ;
- Les coordonnées d'un représentant du fournisseur de services avec qui le client peut communiquer au sujet du débranchement¹⁴².

Aucun des codes ne prévoit de mode particulier de transmission de l'avis (lettre, appel, texto, courriel, etc.). Le Code sur les dépôts et débranchements prévoit toutefois qu'un fournisseur qui souhaiterait envoyer un avis de débranchement à l'adresse électronique d'un client doit avoir obtenu son consentement à recevoir un tel avis sous cette forme¹⁴³.

Un second avis doit également être envoyé au consommateur au moins 24 heures avant le débranchement ou la suspension afin de l'informer que le débranchement est imminent¹⁴⁴. Si ses efforts initiaux et répétés pour aviser le client ont échoué, un fournisseur pourra ne pas envoyer ce second avis¹⁴⁵.

Il existe certaines situations où un fournisseur pourra procéder au débranchement sans même envoyer le premier avis ou sans respecter le délai de 14 jours. Ces situations (limitées) sont indépendantes du défaut de paiement d'un consommateur :

- Si le fournisseur doit procéder au débranchement afin de protéger son réseau¹⁴⁶ ;
- Si le fournisseur a des motifs raisonnables de croire qu'une fraude est commise ou sera vraisemblablement commise « relativement aux services que reçoit le client »¹⁴⁷ ;
- Si le client participe à un programme de limitation des dépenses et atteint une limite préétablie, uniquement lorsqu'il a déjà été avisé de l'existence d'une telle limite¹⁴⁸

¹⁴¹ *Ibid.*, section I(2)ii) ; **CRTC**. Code sur les politiques de débranchement et dépôt, op. cit. note 11, art 3.2(1).

¹⁴² **CRTC**. Code sur les services sans fil, op. cit. note 87, section I(2)ii) ; **CRTC**. Code sur les politiques de débranchement et dépôt, op. cit. note 11, art 3.2(1).

¹⁴³ **CRTC**. Code sur les politiques de débranchement et dépôt, op. cit. note 11, art 3.2(2).

¹⁴⁴ **CRTC**. Code sur les politiques de débranchement et dépôt, op. cit. note 11, art 3.3 ; **CRTC**. Code sur les services sans fil, op. cit. note 87, section I(2)iii).

¹⁴⁵ **CRTC**. Code sur les services sans fil, op. cit. note 87, section I(2)iii)a) ; **CRTC**. Code sur les politiques de débranchement et dépôt, op. cit. note 11, art 3.3(1)a).

¹⁴⁶ **CRTC**. Code sur les services sans fil, op. cit. note 87, sections I(2)i)a) et I(2)iii)b) ; **CRTC**. Code sur les politiques de débranchement et dépôt, op. cit. note 11, art 3.3(1)b).

¹⁴⁷ **CRTC**. Code sur les services sans fil, op. cit. note 87, sections I(2)i)b) et I(2)iii)c) ; **CRTC**. Code sur les politiques de débranchement et dépôt, op. cit. note 11, art 3.3(1)c).

¹⁴⁸ **CRTC**. Code sur les services sans fil, op. cit. note 87, section I(2)iii)c).

Moment de la suspension ou du débranchement

Les deux codes prévoient les heures pendant lesquelles un fournisseur de services de téléphonie peut procéder au débranchement ou à la suspension d'un client. À moins de circonstances exceptionnelles ou du consentement exprès d'un client, le service ne pourra être débranché qu'entre 8 h et 17 h la semaine et entre 9 h et 17 h la fin de semaine. Si le jour du débranchement précède un jour férié, ce débranchement devra se faire avant midi. Notons que ces heures semblent avoir été retenues par le CRTC parce qu'elles correspondraient davantage aux heures de disponibilité (minimales) du service à la clientèle de certains fournisseurs, afin de maintenir la possibilité pour l'abonné dont le service était interrompu de contacter immédiatement l'entreprise pour tenter de régler le problème.

Contestation de la suspension ou du débranchement

Les deux codes prévoient qu'il est interdit à un fournisseur de procéder à la suspension ou au débranchement d'un client — malgré un défaut de paiement — si ce dernier conteste les montants impayés, qu'il a payé toutes les sommes non contestées, le cas échéant, et qu'il n'existe pas de motifs raisonnables pour le fournisseur de croire que cette contestation vise uniquement à se soustraire aux paiements ou à les retarder¹⁴⁹.

Erreur de suspension ou de débranchement

Il peut arriver qu'un fournisseur procède par erreur au débranchement ou à la suspension d'un client. Les deux codes imposent au fournisseur qui découvre cette erreur ou qui en est avisé par le client affecté un délai de réponse déterminé.

Le fournisseur devra rétablir la connexion au plus tard un jour ouvrable après celui où il a été mis au courant du problème, à moins que des « circonstances exceptionnelles l'en empêchent ». Cette exception, prévue explicitement pour les services de téléphonie filaire sans y être définie, ne se trouve pas textuellement au Code sur les services sans fil. On peut vraisemblablement croire qu'elle est implicite (ex : situation de force majeure).

Il est explicitement interdit aux fournisseurs de services de téléphonie de réclamer des frais de rétablissement dans les cas où un débranchement ou une suspension auraient été faits par erreur. Puisque ces codes prévoient une telle règle, qui semblerait aller de soi, on pourrait arguer qu'un fournisseur de services de télédistribution ou d'accès Internet serait libre d'imposer de tels frais, puisque l'interdiction expresse ne s'applique pas à ces services.

¹⁴⁹ *Ibid.*, section I(3)i) ; **CRTC**. *Code sur les politiques de débranchement et dépôt*, op. cit. note 11, art 3.6.

2.2.3 CAS PARTICULIER : LA RÉSILIATION DU CONTRAT EN CAS DE SERVICES SUSPENDUS OU DÉBRANCHÉS

Les dispositions des lois provinciales qui visent spécifiquement les services de communication (tous, dans certaines provinces, seulement les services de téléphonie sans fil dans d'autres) réaffirment le droit des consommateurs de mettre fin à leur contrat en tout temps¹⁵⁰ et prévoient certaines modalités plus précises — avis, délais, pénalités — afin de limiter certaines pratiques des fournisseurs que plusieurs dénonçaient comme étant abusives. La loi québécoise de protection du consommateur prévoit par exemple que « le consommateur peut, à tout moment et à sa discrétion, résilier le contrat en transmettant un avis au commerçant¹⁵¹ ». Des règles similaires existent également dans le Code sur les services sans fil¹⁵².

En raison des obstacles ou des difficultés techniques associés aux changements de fournisseurs, le Comité directeur du CRTC sur l'interconnexion (CDCI) et son groupe de travail « Business Process Working » (BPWG) ont mis en place des règles sur l'interconnexion qui s'ajoutent à celles qui sont prévues aux codes du CRTC¹⁵³. Ces règles encadrent notamment le processus de transfert de clients entre fournisseurs. Afin de faciliter au maximum les démarches de changement de fournisseur pour le consommateur (et par le fait même d'accroître la concurrence) et de réduire à un minimum l'interruption des services et les litiges¹⁵⁴, un client peut autoriser son futur fournisseur à résilier en son nom les services de communications auxquels il est abonné chez un concurrent¹⁵⁵. Une coordination entre les fournisseurs est toutefois requise pour, entre autres, l'accès aux câblages intérieurs des services d'accès Internet et la portabilité des numéros pour les services de téléphonie.

Ces lignes directrices sont d'intérêt dans le cadre d'une étude sur les protections offertes aux consommateurs en difficulté de paiement, puisqu'elles octroient aux fournisseurs un droit plutôt surprenant en cas de suspension pour défaut de paiement.

Ainsi, un fournisseur qui a préalablement suspendu le service d'un client pour défaut de paiement peut refuser d'accéder à une demande de transfert d'un numéro de téléphone et même à une demande de résiliation du contrat, si elles sont faites par un concurrent :

¹⁵⁰ LPC, *op. cit.* note 107, art 214.6 ; LTNL, *op. cit.* note 107, art 35.8 ; L2013O, *op. cit.* note 123, c 8, art 16 ; LPCM, *op. cit.* note 122, art 196.

¹⁵¹ LPC, *op. cit.* note 107, art 214.

¹⁵² CRTC. *Code sur les services sans fil*, *op. cit.* note 87, section G(5)i).

¹⁵³ CRTC - BUSINESS PROCESS WORKING GROUP. *Local Service Ordering Overview. Canadian Local Ordering Guidelines*, section 1, version 6.2, février 2017, en ligne : <https://crtc.gc.ca/cisc/fra/cisf3e0j.htm> (document consulté le 2 juin 2019). Ces règles sont développées par le groupe de travail, qui dépose un rapport au Comité directeur qui approuve et le transmet ensuite CRTC pour examen et approbation finale : CRTC. *Décision de télécom CRTC 2002-15*, 13 mars 2002, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2002/dt2002-15.htm>

¹⁵⁴ CRTC. *Décision de télécom CRTC 2009-538*, 28 août 2009, paras 14-15, en ligne :

<https://crtc.gc.ca/fra/archive/2009/2009-538.htm> ; CRTC. *Politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom CRTC 2011-191*, 18 mars 2011, para 24, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2011/2011-191.htm>

¹⁵⁵ CRTC. *Politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom CRTC 2011-191*, *op. cit.* note 154, para 27 : « le Conseil impose, en vertu de l'article 24 de la Loi sur les télécommunications, une condition à l'offre et à la fourniture de services de télécommunication par les entreprises canadiennes, y compris les entreprises de services sans fil, à l'effet qu'elles acceptent une demande de résiliation d'un service provenant d'un nouveau fournisseur de services agissant au nom du client ».

Services de communication : les recours avant le débranchement sont-ils suffisants ?

The working status of a telephone number at the time that the current local service provider receives a request determines whether or not the telephone number can be ported or disconnected [...] If the telephone number is not working at the time that the current local service provider receives a request to port or disconnect it, the current local service provider may reject the request. To reject a request, the suspension / disconnection process must be fully completed (e.g. disabled in the service provider's switch)¹⁵⁶.

When Internet or TV service has been suspended at the initiation of the service provider, the current service provider may reject the request to disconnect the service¹⁵⁷.

Il est à noter que les lignes directrices ne permettent pas aux fournisseurs de refuser une demande de résiliation qui proviendrait directement d'un client, mais uniquement celle qui provient du futur fournisseur du client qui a été mandaté pour faire les démarches en son nom. Contrairement aux limites applicables aux demandes de transfert des numéros de téléphone, qui peuvent s'expliquer par des considérations techniques, nous ne pouvons comprendre pourquoi le droit des consommateurs à une procédure de résiliation/changement simplifiée peut être écarté en cas de défaut de paiement. Les lignes directrices semblent donc traiter du même coup de deux enjeux qui nous paraissent très différents :

- Le transfert du numéro de téléphone
- La résiliation d'un contrat (ou le changement de fournisseur)

Une demande de transfert de numéro de téléphone est associée au droit des consommateurs à la portabilité de leur numéro de téléphone. Or, lors d'une période de suspension ou de débranchement d'un service de téléphonie, le numéro de téléphone associé perd son statut de « numéro actif » et ne serait plus lié au client dans le système¹⁵⁸.

À l'inverse, le droit de résiliation du consommateur ne souffre d'aucune restriction technique de ce type. En fait, nous émettons l'hypothèse que les restrictions qu'autorisent les règles sur l'interconnexion constituent principalement un moyen (supplémentaire) qui a été octroyé aux fournisseurs afin de faire pression (pour le recouvrement comme pour les pratiques de rétention) sur leur client en défaut de paiement puisque, bien entendu, la résiliation du contrat et le changement de fournisseur ne libèrent en aucun cas le consommateur des sommes dues au fournisseur¹⁵⁹.

¹⁵⁶ **CRTC - BUSINESS PROCESS WORKING GROUP**. *Local Service Ordering Overview*, op. cit. note 153, art 218.2.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Notons que des discussions ont eu lieu au sein du groupe de travail quant à cette conclusion de perte de lien entre le numéro et le client. Norigen Communications était plutôt d'avis qu'une simple suspension du service, par opposition à un débranchement, ne mettait pas fin entièrement au lien entre le client et le numéro : **NORIGEN COMMUNICATIONS**. *Contribution - Porting of Disconnected Numbers*, Business Process Working Group, doc no BPCO026a, mai 2001, en ligne: https://crtc.gc.ca/cisc/eng/cisf3e0_8.htm (document consulté le 2 juin 2019).

¹⁵⁹ À ce sujet, mentionnons que le Conseil s'est dit « sensible » aux points de vue de certains fournisseurs à l'effet que cette procédure de changement de fournisseur « empêche les clients de connaître les offres spéciales visant à les retenir et d'être bien renseignés par leurs fournisseurs actuels au sujet de leurs

Nous notons d'ailleurs que le premier groupe de travail mandaté en 2000 pour traiter des procédures de transfert de clients en cas de suspension ou de débranchement du service n'a fait aucune mention de quelque limite qui serait imposée à la résiliation du contrat¹⁶⁰.

2.2.4 RÈGLES APPLICABLES AU DÉBRANCHEMENT ENTRE FOURNISSEURS

Certains des fournisseurs de services de communication présents sur le marché sont qualifiés de « revendeurs ». Étant donné qu'ils ne possèdent pas ou n'exploitent pas les installations nécessaires à la fourniture de services de communication, ces entreprises dépendent des fournisseurs de qui ils utilisent l'infrastructure, moyennant des frais de location/d'utilisation¹⁶¹.

Tout comme les consommateurs, il peut arriver que ces fournisseurs revendeurs, généralement des entreprises de taille plus modeste, rencontrent des difficultés financières et ne soient pas en mesure de payer au fournisseur propriétaire les sommes dues pour l'utilisation des installations. Ce dernier procédera alors ultimement au débranchement du fournisseur revendeur, et par le fait même, au débranchement de tous les clients de ce revendeur.

Étant donné que les consommateurs ne sont pas débranchés par leur propre fournisseur, les règles décrites plus haut ne trouvent pas application¹⁶².

Suite à plusieurs situations de ce type, où des consommateurs ont ainsi été débranchés sans préavis (dont l'une qui impliquait quelque 27 000 consommateurs canadiens¹⁶³), le CRTC a mis en place en 2017 certaines mesures de protection pour les consommateurs impliqués involontairement dans ces conflits entre fournisseurs.

Notons que, pour l'élaboration de ces règles, le CRTC a pris en compte ce qui lui a été décrit par les fournisseurs propriétaires d'infrastructures comme la pratique courante, soit l'envoi de nombreux préavis de débranchement aux fournisseurs revendeurs, suivis de très rares débranchements¹⁶⁴. Le CRTC n'a donc imposé que des « mesures de protection » malheureusement très minimales.

Le fournisseur revendeur qui est avisé d'un débranchement imminent par le fournisseur dont il dépend pour fournir ses services doit envoyer un avis écrit à ses clients au moins quatre jours ouvrables avant le débranchement¹⁶⁵. L'avis en question doit indiquer les services visés et, lorsqu'un service de téléphonie est touché, les répercussions sur la

obligations contractuelles » : **CRTC**. *Politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom CRTC 2011-191*, *op. cit.* note 154, para 40.

¹⁶⁰ **BUSINESS PROCESS WORKING GROUP**. *Disconnected Numbers*, report, décembre 2011, en ligne : https://crtc.gc.ca/cisc/eng/cisf3e0_8.htm (document consulté le 2 juin 2019).

¹⁶¹ **CRTC**. *Fournisseurs non dotés d'installations. Responsabilités et les obligations réglementaires*, octobre 2018, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/comm/telecom/responon.htm>

¹⁶² **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-235*, 6 juillet 2017, para 19, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2017/2017-235.htm>

¹⁶³ **CRTC**. *Télécom Lettre du Conseil adressée à Samer Bishay (Iristel Inc.) et à Nicholas Kyriakides*, 8 juin 2016, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2016/lt160608.htm>

¹⁶⁴ **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-235*, *op. cit.* note 162, para 42.

¹⁶⁵ *Ibid.*, para 15.

capacité du consommateur à joindre les services 9-1-1¹⁶⁶. Avisé de la situation, un consommateur pourra procéder rapidement à un changement de fournisseur, selon le CRTC¹⁶⁷.

Notons toutefois que lors de la consultation préalable du CRTC sur le sujet, la CPRST avait soulevé un problème important, que le CRTC n'a finalement pas traité dans les mesures mises en place. L'organisme qui reçoit les plaintes des consommateurs canadiens de services de communication se déclarait inquiet pour les consommateurs affectés par ce type de débranchement : malgré le fait qu'ils ne soient pas responsables du débranchement et que leur compte ne soit pas en souffrance, ils perdent la possibilité de faire transférer leur numéro de téléphone chez un autre fournisseur¹⁶⁸, une opération qui doit absolument être entreprise avant le débranchement.

2.3 Étude de l'encadrement des procédures de recouvrement des dettes

2.3.1 LES ENTENTES DE PAIEMENT

Comme nous l'exposons au chapitre précédent, des règles encadrant les ententes de paiement et les plans de remboursement des dettes ont été mises en place par le CRTC en 2005 dans le cadre d'un projet pilote, mais n'ont pas été maintenues à l'expiration du projet¹⁶⁹.

Les différents codes élaborés par le CRTC depuis font quelques allusions au non-respect des ententes de paiement lorsqu'ils traitent du droit des fournisseurs de suspendre ou de débrancher le service d'un abonné¹⁷⁰. Toutefois, on n'y trouve aucune règle qui encadre les ententes de paiement qui peuvent intervenir entre les fournisseurs et les consommateurs en difficulté de paiement.

Les codes qui couvrent les services de téléphonie sans fil et résidentielle ne font que prévoir l'obligation d'indiquer, dans un avis préalable au débranchement, la possibilité pour un consommateur de faire des paiements échelonnés, dans la mesure où le fournisseur offre effectivement cette possibilité¹⁷¹. Les fournisseurs demeurent donc libres de négocier ou non des ententes de paiement et d'en déterminer à leur guise les modalités. Notre étude des contrats des fournisseurs offre peu de renseignements supplémentaires à ce sujet ; les fournisseurs demeurent très discrets quant à la possibilité de conclure des ententes de paiement et encore davantage quant au cadre de ces ententes, le cas échéant.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*, para 17.

¹⁶⁸ CPRST. *Observations*, CRTC 2017-235, para 17.

¹⁶⁹ CRTC. *Décision de télécom CRTC 2008-27*, op. cit. note 21.

¹⁷⁰ CRTC. *Code sur les politiques de débranchement et dépôt*, op. cit. note 11, art 3.1(1)c) ; CRTC. *Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, section I(1)i)c).

¹⁷¹ CRTC. *Code sur les politiques de débranchement et dépôt*, op. cit. note 11, art 3.2(1)c) ; CRTC. *Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, section I(2)ii)c).

2.3.2 LES AUTRES FORMES DE RECOUVREMENT DES CRÉANCES

Lorsqu'aucune entente de paiement n'est conclue — ou qu'une entente échoue — et que le service est ultimement débranché, les fournisseurs font généralement affaire avec des agences de recouvrement afin de récupérer auprès de leurs anciens clients les montants impayés.

Puisque la question du recouvrement dépasse le cadre de la présente étude¹⁷², notons simplement qu'il n'existe pas de règles spécifiques au secteur des services de communication à cet égard. Le Code des fournisseurs de services de télévision impose toutefois aux fournisseurs d'indiquer au contrat ou dans les documents connexes « le moment où le compte d'un client sera confié à une agence de recouvrement pour cause de non-paiement¹⁷³ ».

De manière générale, l'encadrement provincial applicable aux démarches de recouvrement des créances interdit certains comportements (menaces, harcèlement, mensonge, etc.¹⁷⁴), mais laisse tout de même une grande marge de manœuvre aux agences de recouvrement, dont les pratiques sont d'ailleurs régulièrement dénoncées¹⁷⁵.

2.4 Étude des mesures de protection applicables au recours aux dossiers de crédit

Le CRTC s'est jusqu'ici très peu intéressé aux pratiques des fournisseurs de services de communications relatives au dossier de crédit de leurs abonnés, bien qu'il s'agisse d'un aspect incontournable de la gestion que font les fournisseurs des « mauvaises créances ».

Les dossiers de crédit élaborés par les agences d'évaluation du crédit¹⁷⁶ servent régulièrement aux fournisseurs lorsque vient le temps d'évaluer la solvabilité des consommateurs qui souhaitent s'abonner à leurs services¹⁷⁷. Les dossiers de crédit des

¹⁷² Pour plus de renseignements sur les pratiques de recouvrement des dettes au Canada, voir **PIAC**. *De la tour de guet : un examen de l'industrie canadienne du recouvrement de la dette à la consommation*, 2014, en ligne : <http://www.piac.ca/wp-content/uploads/2015/03/All-Along-the-WatchTower-FR-2.pdf> (document consulté le 20 juin 2019).

¹⁷³ **CRTC**. *Code des fournisseurs de services de télévision*, op. cit. note 97, section XIV(1)e).

¹⁷⁴ Voir par exemple au Québec : *Loi sur le recouvrement de certaines créances*, R-2.2, art 3 ; en Colombie-Britannique : *Business Practices and Consumer Protection Act*, SBC 2004, c 2, art 114 ; à Terre-Neuve-et-Labrador : *Règlement sur les pratiques de recouvrement des créances*, Règl des TN-O 049-2003, art 7 ; en Alberta : *Collection and Debt Repayment Practices Regulation*, Alta Reg 194/1999, art 12(1)i, ii) et j).

¹⁷⁵ Voir par exemple : **ALLALI, F.** *Agences de recouvrement: arrêter les abus*, Journal de Montréal, 15 février 2017, en ligne : <https://www.journaldemontreal.com/2017/02/15/agences-de-recouvrement-arreter-les-abus> (article consulté le 15 mars 2019) ; **RADIO-CANADA**. *Pratiques illégales chez des agences de recouvrement*, 1^{er} novembre 2012, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/585508/agences-recouvrement-harcelement> (article consulté le 15 mars 2019) ; **LA FACTURE**. *Les agences de recouvrement*, première partie, 2004, en ligne : https://ici.radio-canada.ca/actualite/v2/lafacture/niveau2_1714.shtml (page consultée le 15 mars 2019).

¹⁷⁶ Plus communément appelés « bureaux de crédit », ou agence de crédit ou d'évaluation de crédit (inclus dans les « agents de renseignements personnels », au Québec (*Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, RLRQ c P-39.1). Au Canada, il s'agit essentiellement d'Équifax et de TransUnion.

¹⁷⁷ **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200*, op. cit. note 96, para 301.

consommateurs canadiens contiennent d'ailleurs à l'occasion des renseignements sur leurs comptes de télécommunications¹⁷⁸, les fournisseurs (et les agences de recouvrement) étant en mesure de rapporter aux agences d'évaluation du crédit les retards de paiement et les mauvaises créances.

Puisqu'ils exercent des activités qui relèvent de la compétence législative du fédéral, les fournisseurs de services de communication sont a priori soumis à la loi fédérale sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (LPRPDE)¹⁷⁹. Cette loi établit plusieurs principes que les fournisseurs doivent respecter lorsqu'ils collectent, accèdent à, utilisent ou communiquent des renseignements personnels de leurs abonnés, tels que ceux qui sont (ou seront) inscrits à leur dossier de crédit¹⁸⁰.

Notons qu'il existe également des lois de protection des renseignements personnels similaires dans plusieurs provinces, dont le Québec¹⁸¹, qui devraient recevoir application lorsqu'un fournisseur exerce une activité qui ne relève pas de la compétence législative du fédéral. Contrairement à la collecte et à l'utilisation de renseignements personnels en vue d'offrir les services, on peut douter que la transmission de renseignements auprès d'une agence de crédit suite à un défaut de paiement soit réellement liée à la prestation de services de communication, l'activité qui est de compétence fédérale.

2.4.1 LA CONSULTATION ET L'UTILISATION DU DOSSIER DE CRÉDIT DU CONSOMMATEUR

Un premier principe prévu à la LPRPDE concerne les fins de la collecte et de l'utilisation des renseignements, fins qui doivent être « acceptables dans les circonstances », selon la perspective d'une personne raisonnable¹⁸².

En pratique, comme nous le verrons à l'étude des contrats des fournisseurs, les renseignements inscrits au dossier de crédit sont collectés et utilisés par les fournisseurs afin de vérifier la solvabilité des futurs/nouveaux clients, pour déterminer si une limite de crédit ou un dépôt de garantie pourraient être requis. À la suite d'une enquête, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a conclu en 2002 que la collecte de renseignements afin de faciliter une enquête de crédit était une fin acceptable dans le cadre d'un abonnement à un service de communication¹⁸³.

¹⁷⁸ **AGENCE DE LA CONSOMMATION EN MATIÈRE FINANCIÈRE DU CANADA.** *Comprendre votre dossier de crédit et votre pointage de crédit*, août 2012, p.10, en ligne : https://www.opc.gouv.qc.ca/fileadmin/media/documents/zone_enseignants/comprendre_dossier_credit_point_age.pdf (document consulté le 15 avril 2019).

¹⁷⁹ *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, LC 2000, ch. 5, art 30(1).

¹⁸⁰ *Ibid.*, art 5(1).

¹⁸¹ *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, *op. cit.* note 176.

¹⁸² *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, *op. cit.* note 179, art 5(3).

¹⁸³ **COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE,** *Résumé de conclusions d'enquête en vertu de la LPRPDE no 2002-94*, décembre 2002, en ligne : <https://www.priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/enquetes/enquetes-visant-les-entreprises/2002/lprpde-2002-094/>

En plus d'une fin légitime, la LPRPDE prévoit que la collecte et l'utilisation ne pourront avoir lieu qu'avec le consentement préalable de la personne visée par les renseignements personnels¹⁸⁴.

La Loi ne dicte pas la façon dont le consentement doit être obtenu ; la forme du consentement requis variera cependant selon les circonstances et la nature des renseignements¹⁸⁵ ; plus les renseignements sont sensibles, plus le consentement devra être explicite¹⁸⁶. Nous sommes d'avis que les renseignements qui figurent au dossier de crédit sont des renseignements sensibles, comme le sont ceux qui se trouvent au dossier médical ou ceux qui portent sur les revenus d'une personne, deux exemples que fournit la LPRPDE¹⁸⁷. Le recours à un consentement implicite ou à un consentement négatif¹⁸⁸ ne serait donc vraisemblablement pas approprié dans le contexte de la collecte et de l'utilisation de renseignements relatifs à la solvabilité des consommateurs.

Le consentement devra d'ailleurs être obtenu en tenant compte d'un autre principe prévu à la LPRPDE — le principe de transparence :

Suivant ce principe, il faut informer la personne au sujet de laquelle on recueille des renseignements et obtenir son consentement. Les organisations doivent faire un effort raisonnable pour s'assurer que la personne est informée des fins auxquelles les renseignements seront utilisés. Pour que le consentement soit valable, les fins doivent être énoncées de façon que la personne puisse raisonnablement comprendre de quelle manière les renseignements seront utilisés ou communiqués¹⁸⁹.

Les fournisseurs doivent documenter les fins auxquelles les renseignements personnels sont recueillis, mais peuvent préciser ces fins de vive voix ou par écrit à la personne visée, selon les circonstances¹⁹⁰.

Enfin, notons une précision importante, apportée par les tribunaux, sur la notion de consentement éclairé dans le contexte de contrat d'adhésion. Sur la base de ce que la Cour d'appel fédérale affirme être un compromis entre le droit à la vie privée et les besoins des entreprises, il a été déterminé que « le consentement n'est pas éclairé si la personne qui est censée l'avoir donné ne savait pas, au moment où elle l'a donné, qu'elle avait la possibilité de ne pas [le faire]¹⁹¹ ».

¹⁸⁴ *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, op. cit. note 179, principe 4.3. Certaines exceptions sont prévues, mais elles ne trouvent pas application dans le contexte de la collecte ou de l'utilisation de renseignements personnels figurant au dossier de crédit par les fournisseurs de services de communication.

¹⁸⁵ *Ibid.*, principe 4.3.4.

¹⁸⁶ *Ibid.*, principe 4.3.6.

¹⁸⁷ *Ibid.*, principe 4.3.4.

¹⁸⁸ À ce sujet, voir les conditions développées par le Commissariat à la protection de la vie privée auxquelles doivent satisfaire un fournisseur pour justifier le recours au consentement négatif : **COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE**, *Résumé de conclusions d'enquête en vertu de la LPRPDE no 2003-207*, août 2003, en ligne : <https://www.priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/enquetes/enquetes-visant-les-entreprises/2003/lprpde-2003-207/>

¹⁸⁹ *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, op. cit. note 179, principe 4.3.2

¹⁹⁰ *Ibid.*, principes 4.2.1 et 4.2.3.

¹⁹¹ Englander c Telus Communications Inc., 2004 CAF 387, para 67.

2.4.2 L'INSCRIPTION DE RENSEIGNEMENTS AU DOSSIER DE CRÉDIT DU CONSOMMATEUR

Il est aussi permis aux entreprises de services de communication d'inscrire des renseignements aux dossiers de crédit de leurs abonnés¹⁹² : comptes impayés, mauvaises créances, factures en recouvrement¹⁹³.

Là encore, puisqu'il s'agit de communiquer à un tiers des renseignements personnels, les fournisseurs doivent obtenir le consentement préalable des consommateurs¹⁹⁴.

¹⁹² COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC. *Le dossier de crédit*, janvier 2016, p.2, en ligne : http://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_FI_dossier_credit.pdf (document consulté le 20 juin 2019).

¹⁹³ ACEF LANAUDIÈRE, *Dossier de crédit*, 2019, en ligne : <http://www.consommateur.qc.ca/acef-lan/intervention-budget-endettement/dossier-de-credit/> (page consultée le 15 avril 2019).

¹⁹⁴ *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, op. cit. note 179, principe 4.3 ; *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, op. cit. note 176, art 13.

3. Étude des politiques des fournisseurs

Suite à la présentation du cadre juridique applicable, nous avons procédé à l'étude des politiques de plusieurs fournisseurs afin de vérifier comment ils appliquent cet encadrement.

En raison de la multitude de fournisseurs de services de communication présents sur le marché canadien, nous avons choisi de limiter notre analyse à cinq fournisseurs qui accaparent la grande majorité des revenus totaux du secteur des services de télécommunications (Bell, Telus, Rogers, Vidéotron¹⁹⁵) ou qui présentent un intérêt particulier en ce qui concerne la gestion des mauvaises créances (Sasktel¹⁹⁶).

Les fournisseurs retenus présentent également la particularité d'offrir une variété de services de communication (téléphonie, télévision, accès Internet), dont la couverture par les codes du CRTC diffère (et dont certains ne sont pas spécifiquement réglementés dans certaines provinces). Ce faisant, nous serons en mesure de voir comment les fournisseurs abordent cette complexité de l'encadrement actuel.

On gardera à l'esprit que la présente analyse est faite par un groupe de défense des droits des consommateurs; si les données sont objectives, nos constats et nos conclusions ne sont pas nécessairement ceux auxquels en arriveraient spontanément les autorités de réglementation compétentes. Ainsi, bien que nous puissions commenter l'état général de conformité du marché ou de certains fournisseurs et formuler des recommandations, c'est à ces autorités qu'il reviendra de déterminer de quelle manière les problèmes que nous aurons soulevés doivent être traités et comment elles interpréteront et appliqueront les encadrements applicables.

3.1 Faits saillants des politiques relatives aux dépôts de garantie

Étant donné que les règles provinciales de certaines provinces ne concernent que l'envoi d'un avis d'utilisation du dépôt et la remise du dépôt suivant l'expiration ou la résiliation du contrat, notre étude des politiques des fournisseurs relatives au dépôt de garantie se fera davantage à la lumière des codes du CRTC qui prévoient des règles relatives aux demandes de dépôt et aux mentions des dépôts aux contrats.

Notons d'entrée de jeu qu'en 2014, dans le cadre d'un rapport sur l'implémentation du Code sur les services sans fil, Vidéotron a affirmé ne pas exiger de dépôt de garantie de ses clients¹⁹⁷. Un représentant du fournisseur nous a confirmé, en 2019, que le fournisseur n'exigeait toujours pas de dépôt, au sens classique du terme, à tout le moins. En effet, un « prépaiement » peut parfois être demandé au client, dont le montant peut varier selon les services retenus, mais pas selon l'évaluation de la solvabilité du client.

¹⁹⁵ Avec Shaw, ces quatre fournisseurs représentaient 87 % des revenus totaux en 2017 : **CRTC**. *Rapport de surveillance des communications 2018*, op. cit. note 1, p.5.

¹⁹⁶ Le programme d'entente de paiements de Sasktel a servi d'exemple au CRTC lors de l'élaboration et de la mise en place du projet pilote sur les plans de remboursement des mauvaises créances.

¹⁹⁷ **VIDÉOTRON**. *Rapport de conformité - Application du Code sur les services sans fil*, 15 janvier 2014, p.5.

Ce montant qui est exigé du consommateur au moment de la conclusion du contrat servira à payer la ou les premières factures du client.

Nous notons tout de même que malgré cette manière de faire du fournisseur, ses contrats mentionnent la possibilité pour un consommateur de se voir exiger un dépôt de garantie pour couvrir un éventuel défaut de paiement. Nous étudierons donc ce contrat, comme tous les autres, à la lumière des obligations des codes du CRTC relatives aux dépôts.

3.1.1 LES SITUATIONS QUI DONNENT OUVERTURE À UNE DEMANDE DE DÉPÔT

Un fournisseur de services de téléphonie sans fil ou filaire qui demande un dépôt de garantie à un consommateur a l'obligation de justifier cette demande, et d'indiquer dans le dossier du client les raisons de la demande de dépôt¹⁹⁸. Toutefois, rien n'oblige le fournisseur à indiquer dans ses documents contractuels (ou précontractuels) les divers motifs qui sont susceptibles d'être invoqués à l'appui d'une demande de dépôt. Les modalités de service de Bell se limitent par exemple à indiquer que « Bell peut exiger un dépôt de garantie et, le cas échéant, elle vous indiquera pourquoi¹⁹⁹ ».

D'autres fournisseurs mentionnent tout de même divers motifs — dont certains sont plus ou moins précis — qui peuvent entraîner la demande d'un dépôt :

- Aucune preuve ou pas suffisamment d'information pour permettre d'évaluer la solvabilité (Vidéotron²⁰⁰, Telus²⁰¹) ; cette situation fait notamment référence aux cas où le consommateur refuserait d'autoriser le fournisseur à accéder à son dossier de crédit ;
- Absence d'antécédents de crédit (Telus²⁰²) ;
- Cote de crédit insatisfaisante (Telus²⁰³) ;
- Présence d'un « risque financier » (Vidéotron²⁰⁴) ou « abnormal risk of loss » (Telus²⁰⁵).

¹⁹⁸ **CRTC**. *Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, section H(i)b) ; **CRTC**. *Code sur les politiques de débranchement et dépôt*, op. cit. note 11, art 2.2.

¹⁹⁹ **BELL**. *Modalités de service de Bell Mobilité*, art 49, en ligne :

https://www.bell.ca/Modalites_de_service_de_Bell_Mobilite (page consultée le 20 juin 2019) ; **BELL**.

Modalités de service Bell, art 24, en ligne :

https://www.bell.ca/Styles/common/all_languages/all_regions/pdfs/Modalites_de_service_Bell.pdf (document consulté le 20 juin 2019)

²⁰⁰ **VIDÉOTRON**. *Modalités et conditions - Contrats de services de communication*, partie 2, art 13.1(3), en ligne : <https://soutien.videotron.com/residentiel/modalites-conditions> (page consultée le 20 juin 2019) : « Au moment de conclure vos contrats de service, vous nous autorisez à obtenir, auprès d'institutions financières et autres agences de renseignements pertinentes, les renseignements personnels nécessaires pour vérifier si vous représentez un risque financier. »

²⁰¹ **TELUS**. *Internet Access Service Terms* [BC], en ligne : <https://www.telus.com/fr/bc/support/article/internet-access-service-terms> (page consultée le 20 juin 2019), arts 9(i), (ii) et (iii) ; **TELUS**. *Unregulated Local Telephone Service Terms* [BC], en ligne : <https://www.telus.com/fr/qc/support/article/unregulated-local-telephone-service-terms> (page consultée le 20 juin 2019), para g.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ **VIDÉOTRON**. *Modalités et conditions*, op. cit. note 200, art 13.1(3).

²⁰⁵ **TELUS**. *Internet Access Service Terms*, op. cit. note 201, arts 9(i), (ii) et (iii) ; **TELUS**. *Unregulated Local Telephone Service Terms*, op. cit. note 201, para g(i) à (iii).

3.1.4 LES EFFETS D'UN DÉPÔT

À la lecture des documents contractuels de Bell, nous avons noté une conséquence inattendue pour le consommateur à qui l'entreprise exige le versement d'un dépôt de garantie : il lui sera impossible de « regrouper » plusieurs services si l'un ou plusieurs d'entre eux sont associés à un dépôt²¹⁴.

Or, ce regroupement de services, qui se fait généralement automatiquement, est justement très populaire chez les consommateurs canadiens²¹⁵ ; en plus de permettre à un client de Bell d'avoir une facture unique, le regroupement de service lui permet de profiter de rabais liés aux forfaits, soit une réduction dont le montant variera selon les services retenus²¹⁶.

Bref, un consommateur qui doit fournir un dépôt à Bell, fort probablement parce qu'il se trouve dans une situation financière plus précaire, n'aura pas droit à ce type de rabais auquel ont pourtant droit tous les autres abonnés du fournisseur. Dont acte.

3.2 Faits saillants des politiques relatives aux suspensions et débranchement de services

Lorsqu'il s'agit des pratiques de suspension ou de débranchement de leurs usagers, les fournisseurs se font discrets. Il nous est impossible de savoir combien de consommateurs canadiens subissent annuellement des suspensions ou débranchements de services pour défaut de paiement. Cette information peut occasionnellement être déposée de manière confidentielle au CRTC par les fournisseurs. À titre d'exemple, voici un extrait de la version publique d'un document déposé par Bell en 2015 au sujet de ses démarches auprès de clients en défaut de paiement :

²¹⁴ **BELL**. *Modalités de service de Bell Mobilité*, op. cit. note 199, art 49 *in fine* : « Les comptes pour lesquels un dépôt de garantie est exigé ne sont pas admissibles à l'option de facture unique de Bell » ; **BELL**. *Avis juridiques – Forfait de Bell*, en ligne : https://www.bell.ca/Avis_juridiques_services_residentiels (page consultée le 20 juin 2019) : « Comment puis-je obtenir la réduction associée au Forfait ? [...] les comptes de vos services admissibles aux réductions doivent être réunis sous le même nom et la même adresse de facturation sur la facture groupée de Bell (« Facture unique ») ».

²¹⁵ En 2016, pas moins de 9,6 millions de Canadiens étaient abonnés à des services de communication groupés. **CRTC**. *Rapport de surveillance des communications 2017*, p.42, en ligne :

<https://crtc.gc.ca/fra/publications/reports/PolicyMonitoring/2017/rsc2017.pdf>

²¹⁶ **BELL**. *Avis juridiques*, op. cit. note 214.

Les différents codes du CRTC — mais pas les lois provinciales — obligent tout de même les fournisseurs, au minimum, à divulguer les grandes lignes de leur politique de suspension et de débranchement relative à leur service de téléphonie et de télévision. Pour les services de téléphonie résidentielle et sans-fil, ces politiques sont en outre encadrées.

Nous notons d'ailleurs que plusieurs fournisseurs appliquent de manière générale les règles plus restrictives établies pour les services de téléphonie aux autres services de communication offerts, vraisemblablement pour éviter des difficultés administratives dans le cas d'abonnements à des services groupés. Ce n'est toutefois pas le cas de tous les fournisseurs étudiés ; certains offrent effectivement des protections nettement moindres — voire n'en offrent aucune — lorsque la réglementation le leur permet expressément ou qu'elle est silencieuse sur le sujet.

3.2.1 LES SITUATIONS QUI DONNENT OUVERTURE À UNE SUSPENSION OU À UN DÉBRANCHEMENT

En vertu des codes sur les services sans fil et sur les politiques de débranchement et de dépôt, les fournisseurs ne peuvent procéder à la suspension ou au débranchement d'un service de téléphonie que si le client omet de payer un compte en souffrance dépassant 50 \$ ou si un montant est en souffrance depuis plus de deux mois, ou encore si l'abonné ne respecte pas une entente de paiement conclue avec le fournisseur²¹⁸.

Sasktel et Telus reprennent ces trois motifs de suspension et débranchement dans leurs documents contractuels²¹⁹. Bell fait de même, mais uniquement pour les services de téléphonie²²⁰, soit ceux pour lesquels des codes limitent les motifs acceptables. Ses contrats relatifs aux services de télévision et d'accès Internet prévoient plutôt que toute omission de payer Bell conformément au contrat ou à un arrangement de paiement constitue un motif valable de suspension ou débranchement²²¹.

De même, Vidéotron et Rogers se contentent d'indiquer qu'un service pourra être suspendu si un des engagements du contrat n'est pas respecté, et donnent l'exemple d'une facture non payée²²². Nous ignorons si les politiques internes des fournisseurs prévoient un plancher au-delà duquel des procédures de suspension ou de débranchement pourront être entreprises, et, le cas échéant, si ce plancher est conforme à ce qui est prévu aux différents codes pertinents du CRTC.

²¹⁸ **CRTC**. *Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, section I(1)i) ; **CRTC**. *Code sur les politiques de débranchement et dépôt*, op. cit. note 11, art 3.1.

²¹⁹ **TELUS**. *Modalités de service entre vous et TELUS* [BC], art 36, en ligne : <https://www.telus.com/fr/bc/support/article/service-terms-between-you-and-telus> (page consultée le 20 juin 2019) ; **SASKTEL**. *SaskTel Wireless Service Terms of Service*, 2017, art 4.3, en ligne : <https://www.sasktel.com/wps/wcm/connect/sasktel/04e0ec7c-3ad7-48dd-9b96-70528d41b15a/nt-wireless-service-terms-of-service.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IPQ89JY&CVID=IPQ89JY> (document consulté le 20 juin 2019) ; **SASKTEL**. *maxTV Terms of Service*, 2018, p.635, en ligne : <https://www.sasktel.com/wps/wcm/connect/d54ebeebe-e399-4f8c-981e-5174ac12687e/nt-maxtv2017.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mnDW.UR&CVID=IUqZffl&CVID=IUqZffl&CVID=IUqZffl&CVID=IUqZffl> (document consulté le 20 juin 2019).

²²⁰ **BELL**. *Modalités de service de Bell Mobilité*, op. cit. note 199, art 61.

²²¹ **BELL**. *Modalités de service Bell*, op. cit. note 199, art 66(1)a).

²²² **VIDÉOTRON**. *Modalités et conditions*, op. cit. note 200, art 15.5(2) ; **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, art 2(i)1i).

Nous avons noté que Bell et Rogers s'octroient le droit de suspendre le service d'un client qui n'est pas en défaut de paiement si des sommes exigibles par une autre compagnie appartenant au fournisseur sont dues par ce client²²³.

Le contrat de Rogers ne mentionne pas de quelle(s) « société(s) du même groupe que Rogers ²²⁴» il est question. En pratique, il est très peu probable qu'un consommateur connaisse l'étendue de l'empire Rogers Communications Inc. et l'identité des « sociétés du même groupe » (ex : Fido, Chatr, PLUS, Toronto Blue Jays, Maclean's, Chatelaine, Today's Parent, and Hello! Canada, Rogers Platinum MasterCard, Fido MasterCard²²⁵).

Bell énumère expressément, ailleurs au contrat, les autres compagnies visées :

Que se passe-t-il si j'ai des paiements en retard dans un autre compte de Bell ? Si votre compte avec Bell Canada (qui comprend Bell Aliant et Bell MTS), Bell Mobilité (y compris Virgin Mobile) ou Bell ExpressVu est en souffrance, Bell peut vous facturer ou percevoir toute somme due à ces compagnies ou opérer compensation à l'égard de telles sommes. Bell peut également refuser de vous fournir des Services de Bell si vous ne payez pas les sommes dues à ces compagnies²²⁶.

3.2.2 LA PROCÉDURE PRÉALABLE À LA SUSPENSION OU AU DÉBRANCHEMENT

En vertu des codes sur les services sans fil et sur les politiques de débranchement et de dépôt, les fournisseurs ont l'obligation d'envoyer des avis au consommateur avant de procéder à la suspension ou au débranchement d'un service de téléphonie. Les codes du CRTC prévoient des délais d'envoi des avis et certains renseignements qui doivent obligatoirement y figurer. Nous nous serions attendus à ce que les fournisseurs mentionnent presque intégralement dans leurs contrats de services de téléphonie ces obligations prévues aux codes.

C'est le cas de Sasktel et de Bell, le premier appliquant d'ailleurs ces règles à l'ensemble de ses services²²⁷, alors que Bell ne les applique qu'à ses services de téléphonie²²⁸.

Chez Vidéotron, le contrat applicable à tous ses services ne contient qu'une mention qui indique qu'un consommateur sera informé d'une suspension ou d'un débranchement 14 jours à l'avance²²⁹. On n'y précise pas qu'un second avis devra généralement être envoyé 24 heures avant l'interruption.

²²³ À noter que Bell se réserve ce droit dans ses de services de télévision et d'accès Internet, alors que Rogers prévoit ce droit dans tous ses contrats, peu importe le service : **BELL**. *Modalités de service Bell*, op. cit. note 199, art 66(1)a) ; **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, art 2(1)2)ii.

²²⁴ **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, art 2(1)2)ii.

²²⁵ **ROGERS**. *Make more possible*, 2018 Annual Report, p.19, en ligne :

http://www.annualreports.com/HostedData/AnnualReports/PDF/NYSE_RCI_2018.pdf (document consulté le 20 juin 2019).

²²⁶ **BELL**. *Modalités de service Bell*, op. cit. note 199, art 25.

²²⁷ **SASKTEL**. *SaskTel Wireless Service Terms of Service*, op. cit. note 219, art 4.3 ; **SASKTEL**. *maxTV Terms of Service*, op. cit. note 219, p.635.

²²⁸ **BELL**. *Modalités de service de Bell Mobilité*, op. cit. note 199, art 61.

²²⁹ **VIDÉOTRON**. *Modalités et conditions*, op. cit. note 200, art 15.5(2).

Le contrat de Telus est encore plus incomplet sur la question, puisqu'il n'indique que les situations où l'avis de suspension ou de débranchement n'est pas requis. Le consommateur devra donc déduire que, *a contrario*, un avis lui sera envoyé avant la suspension ou le débranchement pour défaut de paiement, puisque cette situation n'apparaît pas à la liste²³⁰. Aucun détail n'est fourni sur le ou les avis.

Contrairement à Telus, Sasktel et Vidéotron, Bell prévoit des règles de suspension et de débranchement différentes pour ses services d'accès Internet et de télévision. Rappelons que le service d'accès Internet ne fait encore l'objet d'aucun code du CRTC et que le code relatif au service de télévision ne prévoit aucune règle de fond sur la suspension ou le débranchement, la seule obligation du fournisseur étant d'aviser le consommateur de sa politique en la matière. Voici donc comment le fournisseur décrit sa politique dans le contrat :

*(...) dans la mesure permise par les lois applicables, en tout temps, Bell peut, sans préavis et pour un motif valable, suspendre ou résilier, en totalité ou en partie (notamment en bloquant les numéros ou les indicatifs régionaux ou en désactivant votre accès à la Programmation), ou désactiver l'Équipement de Bell. Un motif valable inclut ce qui suit : vous manquez ou omettez de vous conformer à tout aspect du Contrat, y compris si (i) vous omettez de payer Bell conformément à ce Contrat, vous accusez un retard dans le paiement de montants reportés en vertu de tout arrangement de paiement avec Bell, vous avez des sommes antérieures exigibles et impayées dues à Bell ou à une compagnie de Bell*²³¹.

(nous soulignons)

Aucun préavis, aucun montant minimal des créances menant à la suspension ou au débranchement des services, aucun délai de grâce pour permettre au consommateur de remédier à son défaut : en l'absence de règle contraignante, Bell se réserve l'entière discrétion. Pourtant, en 2008, le fournisseur avait fait valoir au CRTC — avec succès — qu'aucune réglementation n'était requise pour assurer que les fournisseurs ne se livrent pas à des activités abusives de débranchement²³². On admettra que le libellé de cette disposition n'a rien pour rassurer.

Tout comme Bell, Rogers se réserve le droit de suspendre ou débrancher un service sans avis préalable. Cependant, et contrairement à Bell, il se réserve ce droit dans tous ses contrats, faisant fi des règles prévues aux codes sur les services sans fil et sur les politiques de débranchement et de dépôt :

Nous pouvons limiter, suspendre, bloquer, débrancher ou résilier l'un ou l'autre ou l'ensemble de vos Services, de votre Équipement, de vos comptes ou de vos identifiants de quelque façon que ce soit, y compris le service 9-1-1, sans avis ni responsabilité envers vous, si :

²³⁰ **TELUS**. *Modalités de service entre vous et TELUS*, op. cit. note 219, art 36.

²³¹ **BELL**. *Modalités de service Bell*, op. cit. note 199, art 66(1)a).

²³² **BELL**. *Reply comments on the issues raised in PN 2008-16*, 2008-12-18, paras 20-23, en ligne : https://crtc.gc.ca/partvii/fra/2008/8663/c12_200814740.htm (document consulté le 2 juin 2019).

Services de communication : les recours avant le débranchement sont-ils suffisants ?

vous contrenez aux modalités d'une Entente, notamment en omettant d'acquitter vos frais ;

[...] vous convenez avec nous d'un arrangement de paiement différé et vous omettez d'en respecter les modalités²³³.

(nous soulignons)

Enfin, nous avons peu de détails sur les formes que peuvent prendre les avis des différents fournisseurs, le cas échéant. Aucun fournisseur étudié n'indiquait dans ses contrats le mode de communication privilégié. Dans des représentations au CRTC, Bell faisait valoir qu'il contactait généralement ses clients au moyen d'appels ou de messages textes. Cette dernière méthode était d'ailleurs considérée par le fournisseur comme étant la plus efficace et la plus rapide²³⁴. Telus pour sa part faisait référence à des messages vocaux et à des lettres envoyées à ses clients²³⁵.

Des représentations faites par Rogers auprès du CRTC offrent le portrait le plus complet des interactions qu'a le fournisseur avec ses clients en défaut de paiement :

All Rogers' customers have a grace period once their invoice is issued to make a payment, however, if no payment is received once this period has elapsed accounts go into the collection path and multiple attempts are made to reach the customer and obtain a payment. This includes, several attempts via automatic dialer; followed by a letter; email attempts; more attempts to reach the customer again by automatic dialer; followed by text message; automatic dialer again, and eventual suspension. Once a customer's account is suspended, collection attempts continue, including several email attempts if there is an email address on the customer's account; several letters; and several attempts to reach the customer at an alternative telephone number via automatic dialer²³⁶.

(nous soulignons)

3.2.3 L'ÉTAT DU COMPTE DURANT UNE SUSPENSION OU SUITE À UN DÉBRANCHEMENT

La facturation des services suspendus

Les contrats de Bell, Telus, Rogers et Sasktel prévoient que les clients dont le service est suspendu (et non débranché) demeurent responsables du paiement des frais mensuels liés au service (non fourni)²³⁷.

²³³ **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, arts 2(i)1)i) et 2(i)1)iv).

²³⁴ **BELL**. *Intervention de Bell - Part 1 Application by Rogers Communications Requesting Clarification of Telecom Regulatory Policy CRTC 2013-271 – The Wireless Code*, file No. 8633-R28-201501586, 2015.

²³⁵ **TELUS**. *Application of Rogers Communications Partnership for Clarification Under Telecom Regulatory Policy CRTC 2013-271 – The Wireless Code – Intervention of TELUS Communications Company*, 2015, para 26.

²³⁶ **ROGERS**. *Part I Application by Rogers Communications for Clarification Under Telecom Regulatory Policy CRTC 2013-271 – The Wireless Code*, file No. 8665-C12-2012-12448, 2015.

²³⁷ **SASKTEL**. *SaskTel Non-Tariffed Terms of Service*, op. cit. note 207, art 14.4 ; **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, arts 2(i)2)v) et 2(i)2)vi) ; **TELUS**. *Modalités de service entre vous et*

Le contrat de Vidéotron est silencieux à ce sujet, mais un représentant du fournisseur nous a confirmé qu'un abonné dont le service est suspendu se voit facturer les frais mensuels tant qu'il ne contacte pas Vidéotron afin de prendre une entente de paiement ou que son service n'est pas ultimement débranché (à sa demande ou suivant l'envoi de multiples avis)²³⁸.

Il nous semble bien sûr éminemment problématique que le fournisseur qui décide unilatéralement de cesser de fournir le service exige de son cocontractant qu'il remplisse malgré tout intégralement son obligation corrélative.

Cette pratique nous semble d'autant plus injuste que toutes les situations de suspension ne requièrent pas nécessairement le paiement régulier des frais de service. Un consommateur qui suspend volontairement son service (parce qu'il part en voyage pendant plusieurs mois par exemple) ne payera pas de frais mensuels réguliers pour le service suspendu durant la période. Chez Bell, Vidéotron et Sasktel, il ne payera aucuns frais de service, mais seulement des frais administratifs uniques (de 30 \$ à 59 \$, selon le fournisseur et le service visé) pour obtenir une suspension temporaire²³⁹. Telus et Rogers proposent plutôt des factures mensuelles réduites pendant la suspension volontaire : entre 10 \$ et 30 \$ par mois selon le forfait chez Telus²⁴⁰ et 5 \$ par mois chez Rogers²⁴¹.

La procédure de rebranchement

En plus des sommes qui sont facturées mensuellement aux consommateurs pendant la suspension de leur service, plusieurs fournisseurs réclament des frais pour mettre fin à une suspension de service, c'est-à-dire pour rétablir le service que les consommateurs n'ont pas reçu, mais pour lequel ils n'ont pas cessé d'être facturés. Ces frais sont de

TELUS, *op. cit.* note 219, art 36 ; **BELL**. *Modalités de service de Bell Mobilité*, *op. cit.* note 199, art 64 ; **BELL**. *Modalités de service Bell*, *op. cit.* note 199, art 68.

²³⁸ Extraits pertinents d'un échange avec un représentant de Vidéotron sur sa plateforme de clavardage : « Q : (...) Est-ce que Vidéotron continue à facturer les services lorsqu'ils sont suspendus pour défaut de paiement ?

R : Oui ; jusqu'à ce que la personne nous contacte pour prendre une entente de paiement.

Q : Il n'y a aucune durée limite ? Tant que la personne ne contactera pas Vidéotron, le service sera suspendu ET facturé ?

R : Non. Éventuellement il sera simplement débranché. Bien entendu, le tout est précédé de multiples avis. »

²³⁹ Tous les fournisseurs étudiés offrent cette possibilité de suspendre volontairement le service pour une période pouvant aller jusqu'à 3 à 8 mois par année, selon le fournisseur : **BELL**. *Comment suspendre temporairement ma programmation Bell télé Fibe et Satellite*, en ligne : https://soutien.bell.ca/Facturation-et-comptes/MonBell.comment_suspendre_temporairement_votre_service. (page consultée le 20 juin 2019) ; **VIDÉOTRON**. *Tout sur la suspension temporaire de services*, forum, en ligne :

<https://forum.videotron.com/t5/Actualites/Tout-sur-la-suspension-temporaire-de-services/ba-p/3850> (page consultée le 20 juin 2019) ; **SASKTEL**. *Turning off service temporarily (seasonal disconnect)*, en ligne : https://support.sasktel.com/app/answers/detail/a_id/23383/~/turning-off-service-temporarily-%28seasonal-disconnect%29. (page consultée le 20 juin 2019) – À noter qu'exceptionnellement, la suspension du service d'accès Internet de Sasktel requiert plutôt un paiement de 15\$/mois.

²⁴⁰ **TELUS**. *TELUS Home Service Vacation Suspension*, forum, en ligne :

<https://forum.telus.com/t5/tkb/articleprintpage/tkb-id/Mobility/article-id/365> (page consultée le 20 mai 2019).

²⁴¹ **ROGERS**. *Vacation suspension of Internet/TV service*, forum, en ligne :

<https://communityforums.rogers.com/t5/Account-Support/Re-Vacation-suspension-of-Internet-TV-service/td-p/431685> (page consultée le 20 juin 2019).

49,95 \$ chez Bell et de 35 \$ chez Telus et Rogers²⁴². Les contrats de Sasktel et Vidéotron n'en précisent pas le montant, mais indiquent que le client dont le service est suspendu est responsable de payer des frais de rétablissement du service²⁴³. Questionné sur ces frais, un représentant du service à la clientèle de Vidéotron nous a affirmé que c'était « du cas par cas », mais que de tels frais pouvaient effectivement être facturés à l'occasion.

Ces frais de *rétablissement de service, de réactivation, de rebranchement* sont-ils imposés en raison de l'inexécution d'une obligation par le consommateur, soit le paiement de ses factures? Cette question est importante puisqu'il est généralement interdit, au Québec, d'imposer quelques frais, pénalités ou dommages à un consommateur qui n'exécute pas une obligation, à l'exception des intérêts courus sur les sommes en souffrance²⁴⁴.

Vraisemblablement en réponse à cette règle québécoise, les contrats de Bell et Rogers prévoient que ces frais ne sont pas applicables aux résidents du Québec²⁴⁵. On ne trouve pas une telle exemption dans les contrats de Telus et Vidéotron²⁴⁶.

3.2.4 LA RÉSILIATION DU SERVICE DURANT UNE PÉRIODE DE SUSPENSION OU DE DÉBRANCHEMENT

Comme nous l'avons indiqué dans une section précédente portant sur l'analyse du cadre juridique applicable, les fournisseurs peuvent refuser la demande d'un concurrent (mandaté par un consommateur) de mettre fin à l'abonnement et de transférer un numéro de téléphone, le cas échéant, lorsque le service est suspendu pour défaut de paiement. Nous n'avons toutefois trouvé aucune règle qui leur permette de refuser une demande de résiliation qui leur serait faite directement par l'abonné, peu importe l'état du service ou du compte en question.

Tous les contrats des fournisseurs que nous avons étudiés indiquaient d'ailleurs qu'un client peut mettre fin à son contrat en tout temps en communiquant avec un représentant de leur service à la clientèle. Ils précisent également que des frais d'annulation ou de résiliation anticipée peuvent s'appliquer et que le consommateur demeure responsable des sommes en souffrance.

²⁴² **BELL**. *Modalités de service Bell*, op. cit. note 199, art 22 et annexe A ; **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, art 3(e)2) et **ROGERS**. *Rogers Administrative Charges*, en ligne :

<https://www.rogers.com/cms/pdf/Rogers-Administrative-Charges.pdf> (document consulté le 20 juin 2019) ;

TELUS. *Modalités de service entre vous et TELUS*, op. cit. note 219, art 36 et **TELUS**. *Options de paiement pour les frais de Mobilité en retard*, en ligne : <https://www.telus.com/fr/qc/support/article/payment-options-overdue-mobility-fees> (page consultée le 20 juin 2019).

²⁴³ **SASKTEL**. *SaskTel Wireless Service Terms of Service*, op. cit. note 200, art 4.3 *in fine* ; **VIDÉOTRON**. *Modalités et conditions*, op. cit. note 200, art 15.5(5).

²⁴⁴ LPC, op. cit. note 107, art 13. Cette disposition d'application générale ne s'applique pas aux contrats de crédit ou aux contrats de vente ou de louage à long terme d'une automobile, qui font l'objet de régimes particuliers.

²⁴⁵ **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, art 3(e)2) et **ROGERS**. *Rogers Administrative Charges*, op. cit. note 242 ; **BELL**. *Modalités de service Bell*, op. cit. note 199, art 22 et annexe A *in fine*.

²⁴⁶ La question ne se pose pas pour les contrats de Sasktel, qui n'offre pas ses services au Québec.

3.3 Faits saillants des politiques relatives aux programmes de limites préétablies de dépenses

Plusieurs fournisseurs prévoient aussi un autre mécanisme applicable aux clients qui présentent, de l'avis des fournisseurs, un risque de défaut de paiement : la participation obligatoire à un programme de limitation de dépenses ou de crédit.

Dans le cadre de ce programme, un plafond est attribué au compte d'un consommateur, que les sommes dues au fournisseur, incluant les frais mensuels de service et tous les autres frais additionnels encourus, ne pourront excéder.

Ces programmes, à quelques éléments près, dont nous traiterons ci-dessous, ne sont pas encadrés par le CRTC. De manière générale, notons que ces programmes permettent aux consommateurs de s'abonner aux services sans devoir verser un dépôt de garantie. Ils présentent par contre un risque de « suspension surprise », puisque les fournisseurs ne sont pas tenus d'aviser les consommateurs avant de suspendre le service une fois la limite atteinte.

Tous les fournisseurs étudiés, à l'exception de Vidéotron, avaient un programme du genre.

3.3.1 LE FONCTIONNEMENT DES PROGRAMMES DE LIMITATION DES DÉPENSES

Le CRTC n'a pas prévu de plafonds de crédit que peuvent imposer les fournisseurs. De manière générale, ces derniers indiquent dans leur contrat ou sur leur site Web que le montant est déterminé en fonction de l'évaluation de la solvabilité du consommateur²⁴⁷. Chez Bell, cette limite sera fixée à un montant qui pourra se situer entre 200 et 300 \$²⁴⁸. Chez Sasktel, la limite attribuée au compte du client se situera entre 150 et 500 \$²⁴⁹.

Sasktel fait d'ailleurs bande à part, en ce qu'il applique un plafond de dépense à tous les clients de son service sans fil ; le résultat de l'évaluation de leur solvabilité par le fournisseur ne déterminera pas si une limite doit être imposée, mais uniquement le montant de cette limite²⁵⁰.

La limite de crédit imposée par les fournisseurs est généralement attribuée au compte du client au moment de l'abonnement, mais elle peut aussi être imposée ou modifiée, à la hausse ou à la baisse, en cours d'abonnement. Dans sa documentation contractuelle,

²⁴⁷ **TELUS**. *Modalités de service entre vous et TELUS*, op. cit. note 219, art 13(1) ; **ROGERS**. *Credit Limit Monitoring*, en ligne : <https://www.rogers.com/customer/support/article/credit-limit-monitoring?setLanguage=fr> (page consultée le 20 juin 2019) ; **SASKTEL**. *Wireless Spending Limit*, en ligne : <https://www.sasktel.com/wps/wcm/connect/content/home/wireless/wireless-spending-limit> (page consultée le 20 juin 2019).

²⁴⁸ **BELL**. *Qu'est-ce que le programme de limite de crédit ?*, en ligne : https://soutien.bell.ca/Facturation-et-comptes/Facturation/Qu_est_ce_que_le_programme_de_plafonnement_des_depenses (page consultée le 20 juin 2019).

²⁴⁹ **SASKTEL**. *Managing your wireless spending limit*, en ligne : https://support.sasktel.com/app/answers/detail/a_id/17240 (page consultée le 20 juin 2019).

²⁵⁰ **SASKTEL**. *Wireless Spending Limit*, op. cit. note 247.

Rogers, par exemple, indique qu'il se réserve le droit d'attribuer ou de modifier une limite de crédit d'un client en tout temps en lui envoyant un avis à cet effet²⁵¹.

Telus et Bell prévoient pour leur part que leurs clients pourront faire retirer leur limite de crédit si tous leurs paiements ont été effectués à temps pendant 6 mois consécutifs et, chez Telus, si leur compte n'a pas été suspendu pour non-paiement dans les 12 derniers mois²⁵². Rogers ne fournit pas de détails dans sa documentation contractuelle ou sur son site Web quant à la durée d'application des limites de crédit ou à la possibilité pour ses abonnés d'en demander le retrait.

3.3.2 DES PROTECTIONS RÉDUITES RELATIVEMENT AUX SUSPENSIONS OU DÉBRANCHEMENTS

Si un plafond de dépenses a été attribué au compte d'un abonné, les fournisseurs de services sans fil ne sont pas tenus d'envoyer un avis préalable à la suspension, et ne sont donc pas tenus d'attendre 14 jours avant d'y procéder²⁵³. Pourquoi? De l'avis du CRTC, ces clients « savent déjà qu'une limite est associée à leur compte et ils comprennent que pour continuer de recevoir le service, ils ne doivent pas dépasser leur limite d'utilisation. Dès lors, ces clients n'ont pas besoin d'un avis additionnel avant la suspension de leur service²⁵⁴ ».

Nous notons qu'en pratique, les fournisseurs semblent tout de même — lorsque la technologie le permet²⁵⁵ — envoyer des avis à leurs clients avant que leur solde n'atteigne la limite de crédit imposée ou/et aussi avant de suspendre leur service. Telus envoie deux messages textes gratuits lorsque le client atteint 70 % puis 85 % de la limite²⁵⁶ (mais pas d'avis de suspension). Sasktel envoie un premier message texte lorsque le client atteint 80 % de sa limite et un second lorsqu'il atteint 100 %²⁵⁷. Ce second avis précise les services qui sont suspendus, puisque contrairement aux autres fournisseurs, Sasktel ne suspend pas nécessairement toutes les composantes du service auquel un consommateur est abonné :

*If you reach your spending limit, we'll turn off services that would incur additional usage or overage charges, such as pay-per-use text messaging or data over the amount included in your plan. You'll still be able to make and receive calls, check your voice mail, and use services that are included with your plan, such as unlimited texting and your allotted amount of data*²⁵⁸.

²⁵¹ **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, art 4(d).

²⁵² **TELUS**. *Les modalités de crédit de TELUS*, en ligne : <https://www.telus.com/fr/qc/support/article/telus-credit-limit-program> (page consultée le 20 juin 2019) ; **BELL**. *Qu'est-ce que le programme de limite de crédit?*, op. cit. note 248.

²⁵³ **CRTC**. *Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, section 1)2)i)c).

²⁵⁴ **CPRST**. *Le Guide annoté du CPRST sur le Code sur les services sans fil*, op. cit. note 87, p.53, expliquant : **CRTC**. *Décision de télécom CRTC 2015-376*, op. cit. note 135, para 28.

²⁵⁵ Sasktel, par exemple, prévoit ceci : « Tablets and mobile Internet sticks cannot receive text messages, so users won't receive any notice before they reach their spending limit. » : **SASKTEL**. *Wireless Spending Limit*, op. cit. note 247.

²⁵⁶ **TELUS**. *Les modalités de crédit de TELUS*, op. cit. note 252.

²⁵⁷ **SASKTEL**. *Wireless Spending Limit*, op. cit. note 247.

²⁵⁸ *Ibid.*

Heureusement, les suspensions dues à l'atteinte d'une limite de dépenses s'avèrent moins coûteuses pour les consommateurs que les suspensions pour défaut de paiement, du moins chez certains fournisseurs. Rogers et Bell n'exigent en effet aucuns frais de traitement ou de rétablissement du compte suspendu suite à l'atteinte de la limite de dépenses²⁵⁹. Notons toutefois que, tout comme dans le cadre des suspensions pour défaut de paiement, les frais mensuels de services continueront à être facturés aux consommateurs dont la limite de crédit est atteinte même si le service a été intégralement suspendu²⁶⁰.

3.4 Faits saillants des politiques relatives aux ententes de paiement

Comme nous l'avons indiqué dans notre chapitre sur le cadre légal applicable, il n'existe pas de règles encadrant spécifiquement la prise d'ententes de paiement entre les fournisseurs et leurs clients aux prises avec des difficultés de paiement.

La possibilité pour un consommateur de négocier une telle entente et les modalités de celle-ci sont donc à l'entière discrétion du fournisseur, dont le rapport de force et le pouvoir de négociation sont évidemment bien supérieurs à ceux du consommateur, qui risque le débranchement, les notes au dossier de crédit, la remise de la créance à une agence de recouvrement, etc.

L'étude des politiques des fournisseurs à ce sujet offre peu de détails sur leur manière de fonctionner et sur le type d'ententes qu'ils acceptent de conclure. La majorité des fournisseurs étudiés ne mentionnent même pas dans leurs documents contractuels l'existence de ces possibles ententes de paiement²⁶¹.

Les sites Web ou forums de Sasktel, Telus et Rogers mentionnent par contre la possibilité de communiquer avec des représentants des fournisseurs afin de tenter de conclure des ententes de paiement²⁶². Aucun détail n'est diffusé publiquement sur les modalités qui peuvent être proposées par les fournisseurs. Doit-on payer la totalité des sommes dues afin que le service soit rebranché ? Sur quelle période peuvent être échelonnés les paiements ? Les sommes dues peuvent-elles être réduites après une période de paiements réguliers ? Prend-on en compte la capacité de payer du client lors de l'établissement des modalités de remboursement ? L'absence de renseignements sur

²⁵⁹ **ROGERS**. *Credit Limit Monitoring*, op. cit. note 247 ; **BELL**. *Modalités de service Bell*, op. cit. note 199, annexe A, a contrario.

²⁶⁰ **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, art 4(d) ; **BELL**. *Modalités de service Bell*, op. cit. note 199, art 68 et annexe A in fine.

²⁶¹ Seul les contrats de Bell faisaient mention, indirectement, des ententes de paiement en prévoyant la possibilité de débrancher un client sans préavis en cas de non-respect d'un tel arrangement de paiement : **BELL**. *Modalités de service Bell*, op. cit. note 199, art 66(1)a) et **BELL**. *Modalités de service de Bell Mobilité*, op. cit. note 199, art 61(1)c).

²⁶² **TELUS**. *Options de paiement pour les frais de Mobilité en retard*, en ligne : <https://www.telus.com/fr/qc/support/article/payment-options-overdue-mobility-fees> (page consultée le 20 juin 2019) ; **ROGERS**. *Ententes de paiement*, en ligne : <https://www.rogers.com/customer/support/article/payment-issues#heading-grouped-accordion-4-0> (page consultée le 20 juin 2019) ; **SASKTEL**. *Paying your SaskTel bill*, en ligne : https://support.sasktel.com/app/answers/detail/a_id/15429/~/-/paying-your-sasktel-bill (page consultée le 20 juin 2019).

les pratiques des fournisseurs rend évidemment difficile une quelconque négociation éclairée de la part du consommateur aux prises avec des difficultés financières.

La règle est plus stricte pour les services de téléphonie qui font toujours l'objet d'une réglementation des tarifs par le CRTC. Une compagnie ne peut suspendre ou résilier le service « lorsque l'abonné est disposé à conclure et à respecter un accord raisonnable de paiements différés²⁶³ ». Comment déterminer qu'un accord est raisonnable ? Les modalités tarifaires ne répondent pas à cette question, sauf chez Sasktel qui a depuis longtemps un programme, approuvé par le Conseil, de « Bad Debt Repayment Plan ». On y prévoit ceci :

- Remboursement mensuel de 10,00 \$ pour une dette de 249,99 \$ ou moins
- Remboursement mensuel de 25,00 \$ pour une dette de 250,00 \$ à 999,99 \$
- Remboursement mensuel de 50,00 \$ pour une dette de 1000,00 \$ et plus²⁶⁴

Rappelons que le montant du remboursement mensuel s'ajoute au tarif mensuel du service auquel le consommateur est abonné. Pourtant, il faut comprendre qu'en l'espèce, le caractère raisonnable des ententes de paiement s'évaluerait en fonction des montants exigés chaque mois à la lumière de la dette totale et non à la lumière de la capacité de payer du consommateur.

Nous ignorons si ces barèmes sont également utilisés par le fournisseur lors de la prise d'ententes de paiement avec des consommateurs abonnés à des services non réglementés ou si des barèmes similaires ont été retenus par les autres fournisseurs au pays.

3.5 Faits saillants des politiques relatives au traitement des factures impayées

3.5.1 LES INTÉRÊTS SUR LES SOMMES IMPAYÉES

Les fournisseurs s'opposent depuis longtemps à une réglementation par le CRTC des frais de retard, faisant principalement valoir que le libre marché garantirait une protection adéquate des consommateurs en défaut de paiement²⁶⁵. Selon eux, l'offre de taux raisonnables serait dans l'intérêt des fournisseurs, puisqu'elle encourage la fidélité de leurs clients, dans un marché concurrentiel. En 2009, le Conseil, se pliant aux arguments des fournisseurs, a décidé de s'abstenir de réglementer les « suppléments de retard »²⁶⁶. Il a notamment justifié sa décision par le maintien de taux d'intérêt jusqu'alors stables et « dans les normes établies pour toutes les industries au Canada » dans les marchés déréglementés ou non réglementés (moins de 2 % par mois)²⁶⁷.

²⁶³ **BELL**. *General tariff / tarif général*, op. cit. note 208, art 22.2(c) ; **SASKTEL**. *General tariff*, op. cit. note 210, arts 65.4(1)c) et 65.5(1)e).

²⁶⁴ **SASKTEL**. *General tariff – basic services- Bad Debt Repayment Plan*, art 170.10(4), en ligne : <https://www.sasktel.com/wps/wcm/connect/fcdca333-7af6-4e95-b298-e94a1def9284/170.10.pdf?MOD=AJPERES&CVID> (document consulté le 20 juin 2019).

²⁶⁵ **BELL**. *Comments, review of various customer account management regulatory measures - Telecom public notice CRTC 2008-16*, 4 décembre 2008, paras 22-23.

²⁶⁶ **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-424*, op. cit. note 69, para 40.

²⁶⁷ *Ibid.*, para 38.

Or, malgré les représentations des fournisseurs, dont Bell, qui assuraient que les taux d'intérêt demeureraient stables même dans les marchés non réglementés²⁶⁸, les frais annuels de retard, moins d'un an plus tard, soit à partir de juin 2010, sont passés de 26,82 % à 42 586 % chez Bell²⁶⁹. Ce taux élevé est aujourd'hui également celui qui est prévu aux contrats de Rogers et de Sasktel²⁷⁰.

En réalité, un survol des divers taux d'intérêt appliqués par les fournisseurs canadiens aux soldes en souffrance tend plutôt à démontrer que le « libre jeu du marché » n'offre assurément pas les protections tant annoncées. À quelques exceptions près, plus les parts de marché d'un fournisseur seront importantes, plus il imposera des frais de retard élevés.

Tel qu'il appert du tableau ci-dessous, quatre des cinq fournisseurs qui accaparaient ensemble environ 85 % des revenus totaux des services de communication en 2017²⁷¹ se trouvent dans le haut de la fourchette des taux d'intérêt imposés aux comptes en souffrance. Qui plus est, le taux d'intérêt annuel imposé par Bell, Rogers et Sasktel est plus double de celui qui est imposé par certains fournisseurs revendeurs/indépendants (non dotés d'installation) qui accaparent seulement 3,6 % des revenus totaux dans le marché des services de télécommunication²⁷².

Tableau 5

Taux d'intérêt imposés aux comptes en souffrance
selon le fournisseur de services de communication

Fournisseurs	Taux d'intérêt (mensuels / annuels)	Place sur le marché
BELL ²⁷³	3 % / 42 586 %	Top 5
ROGERS ²⁷⁴	3 % / 42,58 %	Top 5
SASKTEL ²⁷⁵	3 % / 42,58 %	Joueur régional important
TELUS ²⁷⁶	2 % / 26,82 %	Top 5
SHAW ²⁷⁷	2 % / 26,82 %	Top 5

²⁶⁸ **BELL**. *Comments, review of various customer account management regulatory measures*, op. cit. note 265, para 23: " The Companies note their competitors charge LPCs on an unregulated basis and the LPC rate has remained within industry norms that do not materially impact the affordability of service. Similarly, the Companies themselves charge LPCs on an unregulated basis with respect to many forborne services (such as forborne business telecommunications services, wireless service and Internet service) and the prevailing rates are generally at or below 2% per month on a compounded basis, a level that reflects industry norms and does not adversely affect affordability. "

²⁶⁹ Trudel c Bell Canada, 2011 QCCS 6750, paras 15 à 17.

²⁷⁰ **SASKTEL**. *SaskTel Wireless Service Terms of Service*, op. cit. note 219, art 3.2 ; **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, art 3(c).

²⁷¹ **CRTC**. *Rapport de surveillance des communications 2018*, op. cit. note 1, p.10.

²⁷² *Ibid.*, p.5.

²⁷³ **BELL**. *Modalités de service de Bell Mobilité*, op. cit. note 199, art 41(1)a) ; **BELL**. *Modalités de service Bell*, op. cit. note 199, annexe A.

²⁷⁴ **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 207, art 3(c).

²⁷⁵ **SASKTEL**. *SaskTel Non-Tariffed Terms of Service*, op. cit. note 207, art 10.3.

²⁷⁶ **TELUS**. *Modalités de service entre vous et TELUS*, op. cit. note 219, art 23 ; **TELUS**. *Internet Access Service Terms*, op. cit. note 201, section f.

Services de communication : les recours avant le débranchement sont-ils suffisants ?

COGECO ²⁷⁸	2 % / 26,82 %	Joueur régional important
XPLORNET ²⁷⁹	2 % / 26,82 %	Joueur régional important
EASTLINK ²⁸⁰	2 % / 26.8 %	Joueur régional important
EBOX ²⁸¹	2 % / 26,82 %	Indépendant
TEKSAVVY ²⁸²	2 % / 26,82 %	Indépendant
COMWAVE ²⁸³	2 % / 24 %	Indépendant
PRIMUS ²⁸⁴	2 % / 24 %	Indépendant
VIDÉOTRON ²⁸⁵	1,5 % / 19,56 %	Top 5
IRISTEL ²⁸⁶	1,5 % / 18 %	Indépendant
B2B2C ²⁸⁷	1,5 % / 18 %	Indépendant
DISTRIBUTEL ²⁸⁸	1,25 % / 16,07 %	Indépendant
ACANAC ²⁸⁹	1,25 % / 16,07 %	Indépendant
ORICOM ²⁹⁰	1,2 % / 15,38 %	Indépendant

Est-ce donc dire que la concurrence ne serait pas assez forte pour « contrôler » adéquatement les taux d'intérêt des grands fournisseurs ? Nous sommes de cet avis.

Il est à noter qu'une demande d'action collective a été autorisée en 2011 au Québec contre Bell Canada et Bell Mobilité relativement au taux d'intérêt mensuel de 3 %

²⁷⁷ SHAW. *Joint terms of service*, p.4, en ligne :

https://www.shaw.ca/uploadedFiles/Terms_of_Use/terms_of_service.pdf (document consulté le 20 juin 2019).

²⁷⁸ COGECO. *Modalités générales*, art 6, en ligne :

https://www.cogeco.ca/sites/default/files/pdf/Legal/201902_modalites-generales-qc-fr.pdf (document consulté le 20 juin 2019).

²⁷⁹ XPLORNET. *Entente d'utilisation Xplornet*, art 10, en ligne : <https://www.xplornet.com/fr/notes-legales/entente-dutilisation-xplornet/> (page consultée le 20 juin 2019).

²⁸⁰ EASTLINK. *EastLink Long Distance Savings Plan Terms of Service*, en ligne :

<https://www.eastlink.ca/portals/0/telephone/elongdistancetermsandconditions.pdf> (page consultée le 20 juin 2019).

²⁸¹ EBOX. *Termes de service*, en ligne : <https://www.ebox.ca/termes-de-service/> (page consultée le 20 juin 2019).

²⁸² TEKSAVVY. *Conditions générales*, art 8.8, en ligne : <https://teksavvy.com/fr/politiques/section-juridique/conditions-generales/> (page consultée le 20 juin 2019).

²⁸³ COMWAVE. *Conditions générales*, art 2.02, en ligne : http://www.comwave.net/fr/legals/#legal_content (page consultée le 20 juin 2019).

²⁸⁴ PRIMUS. *Modalités d'utilisation*, art 10(c), en ligne : https://primus.ca/index.php/ont_fr/terms-of-use/ (page consultée le 20 juin 2019).

²⁸⁵ VIDÉOTRON. *Modalités et conditions*, op. cit. note 200, art 4.3(2).

²⁸⁶ IRISTEL. *Wireline Terms of Service*, art 5(a)4, en ligne : <https://www.iristel.com/terms> (page consultée le 20 juin 2019).

²⁸⁷ B2B2C. *Contrat de service résidentiel*, art 3(2), en ligne : <https://www.b2b2c.ca/legal/contrat-de-service-residentiel/> (page consultée le 20 juin 2019).

²⁸⁸ DISTRIBUTEL. *Modalités de service*, art 2(1), en ligne : <https://www.distributel.ca/fr/modalites-de-service/> (page consultée le 20 juin 2019).

²⁸⁹ ACANAC, *Modalités de service*, art 2(1), en ligne : <https://www.acanac.com/fr/modalites-de-service/> (page consultée le 20 juin 2019).

²⁹⁰ ORICOM. *Modalités et conditions*, art 3.5, en ligne :

https://www.oricom.ca/media/71499/modalites_et_conditions_g_n_ales.pdf (document consulté le 20 juin 2019).

appliqué aux comptes en souffrance de leurs clients²⁹¹. Le requérant fait valoir que ce taux est abusif et lésionnaire en vertu du Code civil du Québec et de la Loi sur la protection du consommateur²⁹². Aucune décision sur le fond n'a encore été rendue dans le dossier.

3.5.2 L'ENVOI DU DOSSIER EN RECOUVREMENT

Les fournisseurs offrent peu de renseignements sur leurs pratiques de recouvrement dans leurs contrats et autres documents connexes.

De façon générale, tous déclarent qu'ils se réservent le droit de transmettre des renseignements personnels de leurs clients à un mandataire chargé d'effectuer le recouvrement des sommes qui leur sont dues, soit une agence de recouvrement²⁹³.

Le moment à partir duquel les comptes en souffrance seront transmis à ces agences par les fournisseurs semble varier considérablement. Le contrat de Rogers prévoit qu'un dossier pourra être transmis à une agence de recouvrement 25 jours après la fermeture d'un compte pour défaut de paiement²⁹⁴ (qui surviendra généralement, rappelons-le, suite à une ou plusieurs périodes de suspension). En 2005, Bell a affirmé au CRTC que son délai de transmission d'un dossier à une agence de recouvrement était d'au moins 90 jours suivant la fermeture d'un compte²⁹⁵. Nous ignorons s'il s'agit toujours de la pratique de l'entreprise.

Chez Vidéotron, l'utilisation d'une agence de recouvrement ne serait pas limitée aux comptes fermés pour défaut de paiement ; le contrat prévoit que la transmission du dossier en recouvrement pourra s'effectuer 50 jours après la date indiquée sur une facture impayée²⁹⁶.

Pour leur part, Telus et Sasktel n'offrent absolument aucune indication, dans leurs documents contractuels ou sur leur site Web, sur leurs pratiques de recouvrement.

Certains fournisseurs réclament des frais relativement aux procédures de recouvrement ; ils sont par exemple de 35 \$ chez Rogers²⁹⁷ et de 15,50 \$ chez Bell²⁹⁸, qui précisent que ces frais ne sont pas applicables aux résidents du Québec — rappelons qu'il y est interdit d'imposer au consommateur, pour l'inexécution d'une obligation, des frais, pénalités ou dommages autres que l'intérêt couru²⁹⁹. Notons par ailleurs que cette interdiction ne semble pas empêcher certains fournisseurs indépendants œuvrant dans la province

²⁹¹ Trudel c Bell Canada, 2011 QCCS 6750 (dossier Aka-Trudel).

²⁹² Bell Canada c. Aka-Trudel, 2017 QCCA 64, para 3.

²⁹³ **TELUS**. *Modalités de service entre vous et TELUS*, op. cit. note 219, art 31 ; **BELL**. *Modalités de service Bell*, op. cit. note 199, art 14 ; **BELL**. *Modalités de service de Bell Mobilité*, op. cit. note 199, art 4 ; **VIDÉOTRON**. *Modalités et conditions*, op. cit. note 200, art 4.3(4) ; **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, pp.28-33.

²⁹⁴ **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, art 3(d).

²⁹⁵ **CRTC**. *Décision de télécom CRTC 2005-38*, op. cit. note 20.

²⁹⁶ **VIDÉOTRON**. *Modalités et conditions*, op. cit. note 200, art 4.3(4).

²⁹⁷ **ROGERS**. *Rogers Administrative Charges*, op. cit. note 242.

²⁹⁸ **BELL**. *Modalités de service Bell*, op. cit. note 199, art 22 et annexe A.

²⁹⁹ LPC, op. cit. note 107, art 13(1).

d'indiquer à leur contrat qu'ils exigent ce type de frais à leurs clients en défaut de paiement³⁰⁰.

3.6 Faits saillants des politiques relatives au dossier de crédit des clients

3.6.1 LA CONSULTATION ET L'UTILISATION DU DOSSIER DE CRÉDIT DU CONSOMMATEUR

Rappelons que la LPRPDE prévoit que le consentement préalable de la personne visée par les renseignements personnels est requis pour leur collecte et leur utilisation. Afin que ce consentement soit éclairé, le fournisseur doit fournir au consommateur des précisions sur les renseignements qu'il souhaite collecter, auprès de qui ces renseignements seront collectés, s'il s'agit d'un tiers, et l'utilisation qui sera faite des renseignements. En pratique, les contrats des fournisseurs mentionnent effectivement ces éléments, de manière plus ou moins claire et complète.

En ce qui a trait au recours à des agences d'évaluation du crédit et à l'historique de crédit du consommateur³⁰¹, tous les fournisseurs indiquent — en des termes plus ou moins précis — que le but de la collecte est de vérifier ou d'évaluer sa solvabilité. Rogers offre le portrait le plus détaillé des fins de sa collecte, soit « gérer les risques de crédit et les risques commerciaux, [...] recouvrer des créances en souffrance, de détecter, prévenir et gérer les activités frauduleuses ou [...] autres activités non autorisées ou illégales et [...] enquêter sur celles-ci³⁰² ». À l'inverse, Telus demeure très vague, parlant d'une collecte destinée à « établir et maintenir des relations commerciales responsables avec la clientèle³⁰³ ».

Les fournisseurs sont également très vagues sur le moment de la collecte ou de l'utilisation des renseignements collectés. Le contrat de Bell mentionne par exemple la collecte de renseignements « de temps à autre³⁰⁴ ». Pire encore, d'autres fournisseurs, comme Vidéotron³⁰⁵ et Rogers³⁰⁶, n'offrent tout simplement aucun détail sur la période de collecte et d'utilisation.

Puisque tous les fournisseurs mentionnent aux contrats qu'ils collecteront des renseignements relatifs à la solvabilité de leurs abonnés, en signant le contrat, le

³⁰⁰ Voir par exemple : **COMWAVE**. *Conditions générales*, op. cit. note 283, art 2.0 ; **VMEDIA**. *Entente de service - Conditions Générales d'Utilisation*, art 7(c), en ligne : <https://www.vmedia.ca/fr/support/policy-csa> (page consultée le 20 juin 2019) ; **BRAVO TELECOM**. *Convention relative aux modalités et conditions afférentes aux services de Bravo Telecom*, art 12, en ligne : <https://www.bravotelecom.com/fr/modalites-generales/> (page consultée le 20 juin 2019).

³⁰¹ Voir par exemple : **BELL**. *Modalités de service de Bell Mobilité*, op. cit. note , art 4 ; **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, p.28 ; **SASKTEL**. *SaskTel Non-Tariffed Terms of Service*, op. cit. note 207, art 19.4 ; **VIDÉOTRON**. *Modalités et conditions*, op. cit. note 200, art 13.1.

³⁰² **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, p.28.

³⁰³ Para 2.1 de la Politique en matière de protection de la vie privée de TELUS à laquelle renvoie le contrat par la mention suivante : « Sous réserve des dispositions précédentes, vous autorisez TELUS à recueillir, utiliser et divulguer des renseignements personnels à votre sujet pour les besoins indiqués dans la Politique en matière de protection de la vie privée de TELUS. Vous pouvez consulter celle-ci à l'adresse telusmobilité.com/vieprivée. » ; **TELUS**. *Modalités de service entre vous et TELUS*, op. cit. note 219, art 31.

³⁰⁴ **BELL**. *Modalités de service de Bell Mobilité*, op. cit. note 199, art 4.

³⁰⁵ **VIDÉOTRON**. *Modalités et conditions*, op. cit. note 200, section 13 a contrario.

³⁰⁶ **ROGERS**. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, pp.28-33 a contrario.

consommateur consent, du moins théoriquement, à cette pratique du fournisseur. Plusieurs fournisseurs mentionnent tout de même de manière plus explicite que la conclusion du contrat constitue une approbation à la demande de collecte et d'utilisation de renseignements par les fournisseurs :

- Les contrats de Bell emploient la formulation suivante : « en acceptant la présente entente, vous acceptez que nous [...]»³⁰⁷ »
- Les contrats de Telus emploient les formulations suivantes : « Vous autorisez TELUS à»³⁰⁸ » et « By using the Services and incurring charges for such use, you authorize TELUS [...]»³⁰⁹ ».
- Les contrats de Vidéotron indiquent ce qui suit : « Au moment de conclure vos contrats de service, vous nous autorisez à obtenir [...]»³¹⁰ »

Étant donné que les contrats de services de communication sont des contrats d'adhésion³¹¹, il y a lieu de se questionner sur la possibilité pour un consommateur de refuser la collecte de renseignements relatifs à sa solvabilité, et de tout de même s'abonner auprès du fournisseur.

Seuls deux des cinq grands fournisseurs étudiés faisaient état de cette possibilité dans leur contrat. Bell prévoit très clairement les options qui s'offrent au consommateur qui refuserait la collecte et l'utilisation de renseignements sur sa solvabilité :

*Si vous refusez l'enquête de crédit au moment de l'activation, un dépôt de garantie pourrait être exigé afin de déterminer votre admissibilité aux Services (voir l'article 24)*³¹².

*Les services prépayés sont disponibles sans vérification de crédit*³¹³.

De manière plus générale, le contrat de Rogers mentionne simplement qu'un refus pourrait limiter la capacité du fournisseur de proposer des produits, des services ou des offres au consommateur³¹⁴.

Les contrats des autres fournisseurs sont silencieux sur la possibilité ou les conséquences d'un refus. Précisions toutefois que, sauf pour les services de téléphonie résidentielle dont les tarifs sont encore réglementés (dans des secteurs éloignés ou peu densément peuplés), les fournisseurs n'ont aucune obligation de servir, c'est-à-dire qu'il leur est permis de refuser de fournir le service à un consommateur³¹⁵.

³⁰⁷ BELL. *Modalités de service de Bell Mobilité*, op. cit. note 199, art 4.

³⁰⁸ TELUS. *Modalités de service entre vous et TELUS*, op. cit. note 219, art 31.

³⁰⁹ TELUS. *Satellite TV Service Terms*, op. cit. note 211, art 8.

³¹⁰ VIDÉOTRON. *Modalités et conditions*, op. cit. note 200, art 13.1.

³¹¹ C'est-à-dire des contrats dont les stipulations essentielles sont imposées par le fournisseur et qui ne peuvent être librement négociées par les consommateurs, pour emprunter la définition qui apparaît au Code civil du Québec, chapitre CCQ-1991, art 1379.

³¹² BELL. *Modalités de service Bell*, op. cit. note 199, art 14.

³¹³ BELL. *Modalités de service de Bell Mobilité*, op. cit. note 199, art 4.

³¹⁴ ROGERS. *Modalités de service de Rogers*, op. cit. note 213, p.29.

³¹⁵ CRTC. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-496*, paras 3 et 5 *a contrario*, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2016/2016-496.htm>

Services de communication : les recours avant le débranchement sont-ils suffisants ?

3.6.2 L'INSCRIPTION DE RENSEIGNEMENTS AU DOSSIER DE CRÉDIT DU CONSOMMATEUR

Comme celui de collecter et d'utiliser les renseignements personnels relatifs à la solvabilité de leurs abonnés, le droit des fournisseurs d'inscrire des notes au dossier de crédit des abonnés est prévu au contrat de tous les fournisseurs.

Et en signant le contrat, les consommateurs « consentent » ainsi à cette divulgation de leurs renseignements personnels à des tiers, à savoir les agences d'évaluation de crédit.

4. Portrait des principaux problèmes des consommateurs en situation de précarité financière rapportés à la CPRST

Dans le cadre de la présente section, nous analyserons les problèmes rapportés à la CPRST relativement aux pratiques des fournisseurs en matière de dépôt, d'évaluation du crédit, de débranchement et de suspension et d'ententes de paiement.

La Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision (CPRST) est un organisme chargé de régler les plaintes des particuliers et des petites entreprises à l'endroit des fournisseurs de services de télécommunications et de télédistribution. Lorsqu'elle enquête sur les plaintes reçues, la CPRST applique les règles prévues aux trois codes du CRTC décrits plus haut, soit le Code sur les politiques de débranchement et de dépôt, le Code sur les services sans fil et le Code des fournisseurs de services de télévision et veille au respect des contrats conclus entre les fournisseurs et les consommateurs. L'organisme existe depuis 2007 et a vu son mandat élargi plusieurs fois depuis sa création (services inclus et fournisseurs participants)³¹⁶.

Notons qu'au cours de ses premières années d'existence, la CPRST recensait les problèmes rapportés par les consommateurs selon des catégories très larges (« dispute contractuelle », « livraison du service », etc.). Il nous est donc impossible de distinguer les problèmes spécifiques à la présente étude qui auraient fait l'objet de plaintes à cette époque.

4.1. Problèmes relatifs aux dépôts de garantie

La CPRST reçoit peu de plaintes relatives aux dépôts de garantie exigés par les fournisseurs à certains consommateurs. Parmi les plaintes reçues à cet égard, la très grande majorité concerne le non-remboursement dudit dépôt au consommateur, tel qu'il appert du tableau 3 ci-dessous.

³¹⁶ CPRST. *À notre sujet – Bref Historique*, 2019, en ligne : <https://www.ccts-cprst.ca/fr/a-notre-sujet/apercu/bref-historique/> (page consultée le 22 avril 2019).

Tableau 6
Problèmes liés aux dépôts de garantie enregistrés par la CPRST

Années	Problèmes liés aux dépôts de garantie		
	Problèmes totaux (nombre)	Problèmes liés au non-remboursement du dépôt (nombre)	Proportion liée au non-remboursement du dépôt (%)
2011-2012 ³¹⁷	36	23	64 %
2012-2013 ³¹⁸	122	98	80 %
2014-2015 ³¹⁹	98	75	77 %
2015-2016 ³²⁰	93	69	74 %
2016-2017 ³²¹	87	61	70 %
2017-2018 ³²²	111	90	81 %

Rappelons que les conditions de remise et de révision des dépôts de garantie étaient très souvent absentes des contrats étudiés au chapitre 3 de cette étude, et ce, malgré certaines obligations à cet effet imposées aux fournisseurs de services de téléphonie.

4.2 Problèmes relatifs aux débranchements/suspensions de services

Les plaintes à la CPRST relatives au débranchement et à la suspension des services sont, pour leur part, beaucoup plus fréquentes.

La majorité des problèmes de débranchement et de suspension rapportés à l'organisme dans les dernières années concerne le service de téléphonie sans fil, ce qui n'est guère surprenant puisqu'il s'agit du service de communication le plus coûteux au pays ; il

³¹⁷ CPRST. *Rapport annuel 2011-2012 - Nous écoutons Nous aidons*, p.35, en ligne : <https://www.ctcs-cprst.ca/wp-content/uploads/2017/07/CPRST-Rapport-Annuel-2011-2012.pdf> (document consulté le 2 juin 2019).

³¹⁸ CPRST. *Rapport annuel 2012-2013 - Lorsque vous avez besoin d'aide*, p.37, en ligne : <https://www.ctcs-cprst.ca/wp-content/uploads/2017/07/CPRST-Rapport-Annuel-2012-2013.pdf> (document consulté le 2 juin 2019).

³¹⁹ CPRST. *Rapport annuel 2014-2015 - Arbitrer les différends*, annexe B, en ligne : <https://www.ctcs-cprst.ca/wp-content/uploads/2017/07/CPRST-Rapport-Annuel-2014-2015.pdf> (document consulté le 2 juin 2019).

³²⁰ CPRST. *Rapport annuel 2015-2016 - S'orienter sur une mer de changements*, annexe B, en ligne : <https://www.ctcs-cprst.ca/wp-content/uploads/2017/07/CPRST-Rapport-Annuel-2015-2016.pdf> (document consulté le 2 juin 2019).

³²¹ CPRST. *Rapport annuel 2016-2017*, annexe B, en ligne : <https://www.ctcs-cprst.ca/wp-content/uploads/2017/11/CPRST-Rapport-annuel-2016-2017.pdf> (document consulté le 2 juin 2019).

³²² CPRST. *Rapport annuel 2017-2018 - Au service des canadiens depuis plus de 10 ans*, annexe B, en ligne : <https://www.ctcs-cprst.ca/wp-content/uploads/2018/11/Rapport-annuel-de-2017-2018.pdf> (document consulté le 2 juin 2019).

représente en moyenne 41 % des dépenses des ménages pour leurs services de communication³²³. Les services d'accès Internet arrivent en seconde place avec un peu plus de 20 % des problèmes de débranchement et de suspension identifiés par la CPRST.

Tableau 7
Problèmes liés au débranchement de service enregistrés par la CPRST

Années	Problèmes liés aux débranchements et suspensions		
	Problèmes totaux (nombre)	Problèmes liés au service sans fil (nombre)	Proportion liée au service sans fil (%)
2012-2013 ³²⁴	284	158	56 %
2014-2015 ³²⁵	428	266	62 %
2015-2016 ³²⁶	378	226	60 %
2016-2017 ³²⁷	345	200	58 %
2017-2018 ³²⁸	522	281	54 %

* Les données de 2013-2014 ne figurent pas au **CPRST**. *Rapport annuel 2013-2014, op. cit.* note 136.

Parmi les problèmes spécifiques identifiés par l'organisme, nous notons : l'absence d'un avis préalable au débranchement ou à la suspension et l'envoi d'un avis dans un délai qui n'est pas conforme aux exigences des codes³²⁹. En juillet 2016, un gestionnaire de l'organisme indiquait d'ailleurs à une journaliste de La Presse que « l'interruption de service sans avoir fourni un préavis convenable rest[ait] le sujet de litige le plus fréquent³³⁰ ».

À titre d'exemple, alors que les codes relatifs aux services de téléphonie requièrent l'envoi d'un avis 14 jours avant le débranchement ou la suspension, l'organisme rapportait dans son rapport annuel 2013-2014, le cas d'une consommatrice avisée le jour même seulement :

³²³ **CRTC**. *Rapport de surveillance des communications 2018, op. cit.* note 1, p.27.

³²⁴ **CPRST**. *Rapport annuel 2012-2013, op. cit.* note 318, p.36.

³²⁵ **CPRST**. *Rapport annuel 2014-2015, op. cit.* note 319, annexe B.

³²⁶ **CPRST**. *Rapport annuel 2015-2016, op. cit.* note 320, annexe B.

³²⁷ **CPRST**. *Rapport annuel 2016-2017, op. cit.* note 321, annexe B.

³²⁸ **CPRST**. *Rapport annuel 2017-2018, op. cit.* note 322, annexe B.

³²⁹ Voir par exemple : **CPRST**. *Rapport annuel 2013-2014, op. cit.* note 136, p.23.

³³⁰ **GRAMMOND, S.** *Avant qu'on vous coupe le téléphone*, La Presse, 27 juillet 2016, en ligne : http://plus.lapresse.ca/screens/be944e7a-91fd-4af4-b73a-c1709c6be145_7C_0.html (page consultée le 2 avril 2019).

Une cliente des services de téléphonie résidentielle payait pour son service par prélèvements automatiques sur sa carte de crédit. En août 2013, sa carte de crédit a expiré et le prélèvement n'a pu être traité. Par conséquent, le service de la cliente a été suspendu en septembre. La cliente a déposé une plainte auprès du CPRST en indiquant qu'elle ne savait pas que sa carte de crédit avait expiré et qu'elle n'avait pas reçu d'avis de son fournisseur l'informant que son compte était en souffrance ou que ses services seraient débranchés. Au cours de notre enquête, le fournisseur de services nous a fourni une copie de l'avis qu'il soutenait avoir envoyé par courriel à la cliente. Lorsque nous avons examiné le courriel, nous avons remarqué qu'il était daté du jour du débranchement³³¹.

Au total, c'est le tiers des violations au Code sur les services sans fil confirmées par la CPRST qui concernait les avis préalables au débranchement ou à la suspension (envoi, délai, contenu) l'an dernier³³². Rappelons que ce code traite pourtant d'une large variété d'autres sujets (clauses contractuelles, services prépayés, frais d'itinérance, déverrouillage, etc.). Les règles relatives au débranchement ne représentent en fait qu'une des dix sections du document.

Nous notons aussi les problèmes de consommateurs rapportés à la CPRST en ce qui concerne leur facture suivant un débranchement ou une suspension. Ces cas sont malheureusement peu documentés par l'organisme. En 2008-2009, il rapportait par exemple qu'ils représentaient tout de même 7 % de tous les problèmes de facturation rapportés³³³. Il est permis de penser que certaines, sinon la majorité, de ces plaintes concernent la facturation des frais mensuels durant la période de suspension suivant un défaut de paiement ou la facturation de frais excessivement élevés pour le rebranchement ou de rétablissement des services, des éléments problématiques identifiés dans notre étude des documents contractuels des fournisseurs.

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas d'une pratique répandue, il convient aussi de souligner le cas particulier d'un fournisseur qui a employé le débranchement comme mesure de représailles suite au dépôt d'une plainte par un client à la CPRST en 2010. La CPRST est bien entendu intervenue auprès du fournisseur afin de lui faire comprendre qu'une telle pratique ne serait pas tolérée³³⁴.

4.3 Problèmes relatifs aux ententes de paiement/difficultés de paiement

La CPRST recense moins de problèmes relatifs aux ententes de paiement qu'en ce qui concerne les débranchements et les suspensions de services. En 2017-2018, elle n'a enregistré que 158 plaintes concernant un « différend au sujet d'un arrangement de paiement³³⁵ ». Un des problèmes qui semblent le plus fréquent à ce sujet concerne la

³³¹ CPRST. *Rapport annuel 2013-2014*, op. cit. note 136, p.23.

³³² CPRST. *Rapport semestriel 1er août 2018 au 31 janvier 2019*, en ligne : <https://pub.ccts-cprst.ca/fr/rapport-semestriel-2018-2019/> (document consulté le 2 juin 2019).

³³³ CPRST. *Rapport annuel 2008-2009*, p.21, en ligne : https://www.ccts-cprst.ca/wp-content/uploads/2017/07/CPRST_Rapport_Annuel_2008-2009.pdf (document consulté le 2 juin 2019).

³³⁴ CPRST. *Rapport annuel 2010-2011 - On rétablit la connexion*, p.30, en ligne : <https://www.ccts-cprst.ca/wp-content/uploads/2017/07/CPRST-Rapport-Annuel-2010-2011.pdf> (document consulté le 2 juin 2019).

³³⁵ CPRST. *Rapport annuel 2017-2018*, op. cit. note 322, p.68.

rapidité avec laquelle les fournisseurs procèdent à la suspension des services en cas de non-respect d'une entente de paiement³³⁶. Notons qu'en vertu des codes du CRTC, les fournisseurs n'ont pas l'obligation de donner un nouvel avis avant le débranchement si un avis a déjà été donné avant de prendre les arrangements de paiement et que ces arrangements n'ont jamais été respectés par le consommateur.

S'il leur est effectivement permis de procéder rapidement dans une telle situation, certaines des situations rapportées par la CPRST exposent la rigidité excessive des fournisseurs en la matière, l'absence de prise en compte de situations en dehors du contrôle des consommateurs, comme les délais de traitement bancaires³³⁷.

Notons qu'encore une fois c'est dans le cadre des services sans fil que se retrouve la grande majorité des différends rapportés à la CPRST en ce qui concerne les ententes de paiement³³⁸.

4.4 Problèmes relatifs aux dossiers de crédit

Selon le plus récent rapport annuel de la CPRST, les problèmes relatifs à l'évaluation du crédit se plaçaient au 10^e rang de l'ensemble des problèmes rapportés³³⁹. L'organisme avait reçu 900 plaintes à ce sujet en 2017-2018³⁴⁰. L'organisme donne toutefois très peu de détails ou d'exemples des situations spécifiques qui lui sont rapportées.

En fait, tout ce que l'on sait des problèmes relatifs à l'évaluation du crédit est qu'ils concernent en majorité les services de téléphonie sans fil, ici encore³⁴¹. D'ailleurs, l'évaluation du crédit constituait le premier problème en importance chez certains fournisseurs de services sans fil³⁴².

L'organisme ne rapporte pas les plaintes relatives aux inscriptions des fournisseurs au dossier de crédit suivant un défaut de paiement.

³³⁶ CPRST. *Rapport annuel 2014-2015*, op. cit. note 319, p.17.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ CPRST. *Rapport annuel 2014-2015*, op. cit. note 320, annexe B; CPRST. *Rapport annuel 2015-2016*, op. cit. note 320, annexe B; CPRST. *Rapport annuel 2016-2017*, op. cit. note 321, annexe B; CPRST. *Rapport annuel 2017-2018*, op. cit. note 322, annexe B.

³³⁹ CPRST. *Rapport annuel 2017-2018*, op. cit. note 322, p.16.

³⁴⁰ *Ibid.*, p.71.

³⁴¹ 51% en 2017-2018 : CPRST. *Rapport annuel 2017-2018*, op. cit. note 322, annexe B; CPRST. *Rapport annuel 2011-2012*, op. cit. note 317, p.35 ; CPRST. *Rapport annuel 2012-2013*, op. cit. note 318, p.37.

³⁴² Voir par exemple Koodo : CPRST. *Rapport annuel 2013-2014*, op. cit. note 136, p.30 ; CPRST. *Rapport annuel 2015-2016*, op. cit. note 320, p.33 ; CPRST. *Rapport annuel 2016-2017*, op. cit. note 321, p.36.

5. Consultation de différents acteurs clés

Afin d'offrir un portrait plus approfondi de l'état de la situation dans le cadre de cette recherche (attendu que les données de la CPRST n'offrent tout de même que peu de détails), nous avons souhaité consulter une variété de parties intéressées, soit :

- Des organismes de consultations budgétaires qui œuvrent directement auprès de consommateurs aux prises avec des difficultés financières, afin de détailler certains problèmes auxquels font face les consommateurs de services de communication qui rencontrent des difficultés de paiement et afin de connaître les impressions de ces intervenants sur les pratiques des fournisseurs en la matière ;
- Les consommateurs eux-mêmes afin de dresser un portrait du type et de l'ampleur des problèmes rencontrés et d'évaluer leur connaissance de l'encadrement en place à ce sujet ;
- Des fournisseurs de services de communication afin de connaître leur point de vue sur l'encadrement existant et sur nos observations quant à leurs pratiques lorsque les consommateurs rencontrent des difficultés de paiement.

Nous rapportons dans les pages qui suivent les résultats de ces différentes consultations³⁴³.

5.1 Consultation auprès d'organismes de consultations budgétaires

Nous avons demandé à des organismes de défense des droits des consommateurs membres d'Union des consommateurs de répondre à quelques questions relatives aux problèmes que peuvent rencontrer les consommateurs avec leurs fournisseurs de services de communication lorsqu'ils rencontrent des difficultés de paiement³⁴⁴. Ces organismes travaillent quotidiennement auprès de consommateurs dans le cadre de consultations budgétaires, d'ateliers relatifs à une variété de sujets liés aux finances personnelles (endettement, impôt, épargne, etc.) et autres interventions d'aide et d'information aux consommateurs (dont à l'occasion, l'aide à la négociation d'ententes de paiement).

Vu le contexte, il est peu surprenant que les commentaires reçus traitent surtout des ententes de paiement proposées par les fournisseurs. Ils exposent plusieurs problèmes relatifs à la « négociation » de ces ententes et aux modalités qui y sont associées.

³⁴³ À noter que nous avons également contacté le CRTC et la CPRST en mai 2019, afin de mieux cerner les problèmes qui leur sont rapportés par les consommateurs et afin d'obtenir leurs commentaires sur nos constats relatifs à la réglementation actuelle. Ces organismes n'ont pas répondu à notre questionnaire.

³⁴⁴ Les organismes contactés sont : ACEF du Nord de Montréal, ACEF du Sud-Ouest de Montréal, ACEF Estrie, ACEF Lanaudière, ACEF Montérégie-Est, ACEF Appalaches – Beauce – Etchemins, ACEF de l'Est de Montréal, ACEF de l'Île-Jésus, ACEF du Grand-Portage, ACEF Rive-Sud de Québec, Centre d'éducation financière EBO et CIBES de la Mauricie. Il s'agit d'organismes avec lesquels Union des consommateurs travaille quotidiennement. Dans le cadre de cette étude, ils ont d'abord été contactés par courriel, de façon plutôt informelle, en vue d'obtenir leurs commentaires généraux sur les dépôts, les débranchement et suspensions, les ententes de paiement et la gestion du dossier de crédit par les fournisseurs. Nous les avons par la suite contactés à nouveau avec des questions plus spécifiques sur les éléments identifiés par certains lors de la première étape de consultation et lors de discussions précédentes.

D'après ce que nous rapportent les organismes, les ententes offertes par les fournisseurs de services de communications ne seraient pas adaptées à la capacité de payer des consommateurs. Elles s'échelonnent généralement sur des périodes de quatre à six semaines seulement, un délai beaucoup trop court pour la plupart des consommateurs que rencontrent les conseillers budgétaires ; cette clientèle qui se trouve en difficulté financière manque de ressources et doit souvent tenter de concilier concurremment plusieurs créanciers.

Des conseillers budgétaires nous ont aussi rapporté les cas de plusieurs consommateurs qui, malgré la prise d'entente de paiement avec leur fournisseur de service, ont subi une suspension de service avant même la date prévue pour le paiement ; ces consommateurs se voyaient répondre qu'aucune entente de paiement n'était inscrite au dossier, et devaient en outre payer des frais de rebranchement. Une gestion aussi approximative et cavalière de ces ententes par les fournisseurs semble pour le moins discutable.

Les organismes mentionnent aussi les difficultés auxquelles les consommateurs font face lorsqu'ils tentent de réduire leur facture de services de communication suite à un défaut de paiement. Coincés dans une entente de paiement qu'ils risquent fort de ne pas être en mesure de respecter, certains consommateurs tentent de modifier leur abonnement, d'opter pour des forfaits moins coûteux le temps de réduire leur dette auprès du fournisseur et de « reprendre le dessus » sur leurs finances personnelles. Or, cela leur est parfois impossible ; des fournisseurs refusent en effet de modifier les abonnements tant que la dette n'est pas entièrement remboursée, ce qui risque de maintenir le consommateur dans un cycle de défauts de paiement.

Les organismes nous confirment aussi que les clients des fournisseurs de services de communication ne s'y retrouvent pas aisément lorsqu'il s'agit des conditions des dépôts de garantie (conditions de retour, d'utilisation, etc.). Plusieurs consommateurs oublient, après un certain temps, qu'ils ont fourni un dépôt de garantie. Dans certains cas traités par les associations, les fournisseurs semblaient, eux aussi, avoir oublié la remise initiale d'un dépôt ; dans ces circonstances, on ne s'étonnera guère que le non-remboursement soit le problème le plus souvent rapporté à la CPRST relativement auxdits dépôts.

5.2 Enquête auprès des consommateurs

Nous avons par la suite mandaté une firme spécialisée afin d'effectuer un sondage auprès de 2011 résidents canadiens abonnés à un service de communication³⁴⁵. La réalisation de ce sondage avait pour objectif de dresser un portrait du type et de l'ampleur des problèmes rencontrés par les consommateurs de services de communication aux prises avec des difficultés de paiement et de prendre le pouls de leur connaissance des encadrements liés aux dépôts de garantie, aux débranchements et interruptions de services, aux ententes de paiement et à l'utilisation du dossier de crédit par les fournisseurs.

5.2.2 FAITS SAILLANTS DU SONDAGE

Problèmes rencontrés par les consommateurs

Afin de dresser un portrait des différents problèmes rencontrés par les consommateurs qui éprouvent des difficultés de paiement, nous avons d'abord demandé aux répondants au sondage s'ils avaient fait face, dans le cadre de leur relation avec leur fournisseur de services de communication, à l'une des situations suivantes : 1) La conclusion d'une entente de paiement (ou la tentative de conclure une telle entente); 2) Un débranchement ou une suspension de service ; 3) Une demande de dépôt de garantie ; 4) Une inscription au dossier de crédit suite à un défaut de paiement.

Les différentes situations présentées aux répondants ont toutes récolté des pourcentages relativement élevés, particulièrement celle relative aux ententes de paiement qui concernait près de 30 % des consommateurs sondés. Notons que la conclusion (ou la tentative de conclure) une entente de paiement était encore plus fréquente (40 %) chez les consommateurs âgés de 18 à 34 ans. Les consommateurs plus jeunes sont d'ailleurs surreprésentés dans toutes les situations présentées, tel qu'il appert du tableau 8 ci-dessous.

³⁴⁵ Le sondage a été réalisé par la firme Passage Communications. Les répondants ont été recrutés par cette firme et ont répondu au questionnaire en ligne du 12 au 18 décembre 2018. La marge d'erreur maximale pour un échantillon probabiliste de cette taille est de $\pm 2,2\%$ (19 fois sur 20).

Mentionnons les éléments suivants quant aux 2011 répondants :

- Ils provenaient des provinces de l'Ouest canadien (623 répondants), de l'Ontario (773 répondants), du Québec (481 répondants) et des provinces de l'Atlantique (133 répondants) ;
- Les hommes et femmes étaient représentés presque à parts égales (51 % de femmes et 49 % d'hommes)
- Toutes les tranches d'âge étaient représentées (13 % pour les 18-24 ans, 18 % pour les 25-34 ans, 19 % pour les 35-44 ans, 22 % pour les 45-54 ans, 18 % pour les 55-64 ans et 10 % pour les 65 ans et plus) ;
- Les niveaux de scolarité complétés par les répondants étaient répartis ainsi : 2 % du niveau élémentaire/primaire, 26 % de niveau secondaire, 31 % du Collégial et 41 % de niveau universitaire ;
- 62 % des répondants sont des travailleurs (temps plein ou partiel).

Tableau 8
Situations vécues par les consommateurs
avec leur fournisseur de services de communications

Situations rencontrées	Pourcentage de l'ensemble des répondants	Pourcentage des répondants de 18-34 ans
Entente de paiement (Conclusion ou tentative de conclusion)	29 %	40 %
Demande de dépôt de garantie	25 %	40 %*
Inscription au dossier de crédit (suite à un défaut de paiement).	22 %	31 %
Débranchement ou suspension de service	17 %	26 %
TOTAL : (rencontré au moins une situation)	47 %	61 %

* Il est à noter que pour la question relative aux demandes de dépôt de garantie, il s'agit plutôt du pourcentage de répondants âgés de 18-24 ans.

Il est assez étonnant de constater que près d'un consommateur sur deux aurait déjà été confronté à l'une des situations qui faisaient partie de notre liste. Et il est inquiétant de constater que parmi ces derniers, 44 % affirment qu'ils ont rencontré un ou des problèmes dans le cadre de ces situations.

D'ailleurs, si les situations d'interruption ou de débranchement de service ne sont pas les situations qui ont été rencontrées le plus souvent par les répondants, elles sont toutefois celles au cours desquelles ils sont les plus nombreux à avoir rencontré un problème (62 % chez l'ensemble des répondants qui ont fait face à cette situation, et 68 % chez les 18-24 ans). S'en suivent, en ordre de fréquence de problèmes rencontrés dans les différentes situations : les inscriptions au dossier de crédit (45 %), les ententes de paiement (37 %) et finalement, les dépôts de garantie (31 %).

Examinons maintenant plus en détail ces problèmes rencontrés par les répondants à notre sondage. On retiendra que, pour cette partie du sondage, seuls les répondants qui ont affirmé avoir rencontré un problème lors de l'une des situations décrites plus haut ont été interrogés.

Relativement aux débranchements et suspensions de services

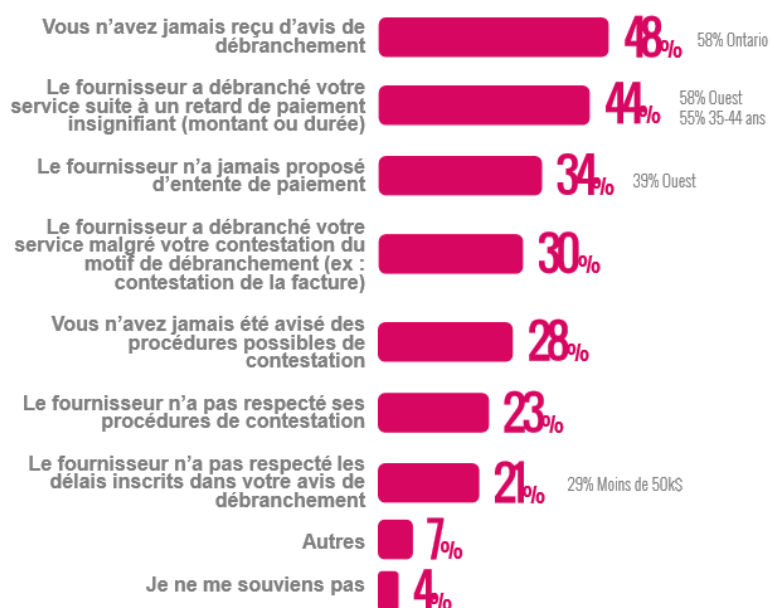
Sans surprise, le premier problème en importance concerne l'absence d'avis préalable à la suspension ou au débranchement du service. Près de la moitié des consommateurs questionnés affirment ne pas avoir reçu d'avis, alors qu'un tel avis est pourtant requis par les deux codes du CRTC relatifs aux services de téléphonie. Un répondant sur cinq a pour sa part reçu un avis, mais les délais qu'imposent les codes n'ont pas été respectés, hypothéquant sérieusement l'utilité de cet avis ; le délai de 14 jours prescrit aux codes sert justement à offrir une période pendant laquelle le consommateur peut remédier à son défaut ou prendre des arrangements avec le fournisseur sans perdre son service.

Les répondants sont également nombreux (44 %) à reprocher aux fournisseurs une suspension ou un débranchement en réponse à un « retard de paiement insignifiant », soit parce qu'il n'était que de quelques jours ou parce que le montant dû était minime.

De plus, un tiers des répondants qui ont vu un ou plusieurs de leurs services suspendus ou débranchés pour défaut de paiement n'auraient jamais eu la possibilité de conclure une entente de paiement, signe que l'absence d'obligation pour les fournisseurs d'offrir la prise d'entente de paiement n'est pas sans conséquence ; des consommateurs ont vu leur service suspendu ou débranché alors que certains auraient vraisemblablement été en mesure de payer la facture au moyen d'arrangements particuliers. Peut-on alors vraiment parler de ces suspensions ou débranchements comme des mesures exceptionnelles et de dernier recours, comme l'envisageait initialement le CRTC ? Un consommateur sur quatre n'a pas non plus été avisé de l'existence de procédures de contestation avant ou après la suspension ou le débranchement.

Tableau 9

Problèmes rencontrés relativement à une interruption ou à un débranchement de service



Source : Rapport de la firme Passage Communications remis à Union des consommateurs, 27 février 2019.

Relativement aux inscriptions au dossier de crédit

Nous notons que la première source de mécontentement des consommateurs qui ont vu leur fournisseur inscrire une note à leur dossier de crédit concerne l'absence d'avis à cet effet (40 %). Si les fournisseurs doivent effectivement indiquer aux contrats leur droit de transmettre des renseignements relatifs à leur client à des agences d'évaluation du crédit (afin d'obtenir le « consentement » de l'abonné), ils n'ont pas l'obligation d'aviser leurs clients le moment venu.

Considérant l'importance que prend aujourd'hui la « qualité » du dossier de crédit dans le quotidien des consommateurs (accès au crédit, au logement, à certains emplois, etc.), il semblerait raisonnable qu'ils soient avisés d'une nouvelle inscription.

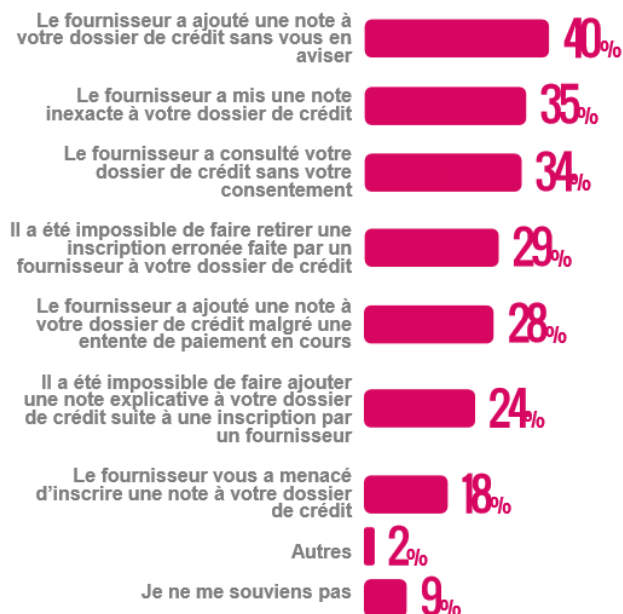
D'abord, parce que plusieurs ignorent cette possibilité des fournisseurs de services de communication d'influencer leur dossier de crédit. Les consommateurs sont nombreux à ne pas lire les contrats qu'ils signent, et encore moins le contrat en entier. Or, les politiques des fournisseurs en matière de vie privée (ce qui comprend le partage de renseignements à des tiers) se trouvent généralement à la fin d'une abondante documentation contractuelle. Qui plus est, les fournisseurs de services de communication ne correspondent pas aux intervenants classiques en matière de dossier de crédit. Selon la définition de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, le dossier de crédit offre un « résumé [des] antécédents en matière de crédit³⁴⁶ ». Or, les fournisseurs n'offrent pas du crédit ; même leurs services postpayés sont en pratique presque toujours prépayés (pratique du paiement un mois à l'avance).

Aussi, parce que les erreurs et les notes inexactes y sont incroyablement fréquentes³⁴⁷, il est dans l'intérêt du consommateur de prendre connaissance rapidement d'une note inscrite à son dossier de crédit à la demande d'un fournisseur, afin d'en vérifier l'exactitude et d'être en mesure d'entreprendre les démarches nécessaires, le cas échéant. D'ailleurs, les problèmes relatifs aux erreurs dans le dossier de crédit (note inexacte, difficultés à faire retirer une note inexacte ou à inclure une note explicative) sont parmi les autres problèmes les plus courants mentionnés par nos répondants.

³⁴⁶ **AGENCE DE LA CONSOMMATION EN MATIÈRE FINANCIÈRE DU CANADA.** *Principes de base des dossiers et des cotes de crédit*, juillet 2018, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/agence-consommation-matiere-financiere/services/dossier-pointage-credit/dossier-cote-credit-base.html> (page consultée le 10 juin 2019).

³⁴⁷ La Federal Trade Commission évalue qu'un dossier sur cinq présente des erreurs : **FEDERAL TRADE COMMISSION.** *Section 319 of the Fair and Accurate Credit Transactions Act of 2003: Fifth Interim Federal Trade Commission Report to Congress Concerning the Accuracy of Information in Credit Reports*, décembre 2012, en ligne : <https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/section-319-fair-and-accurate-credit-transactions-act-2003-fifth-interim-federal-trade-commission/130211factareport.pdf> (document consulté le 10 juin 2019) ; **KLEIN, A.** *The real problem with credit reports is the astounding number of errors*, CNBC, septembre 2017, en ligne : <https://www.cnbc.com/2017/09/27/the-real-problem-with-credit-reports-is-the-astounding-number-of-errors-equifax-commentary.html> (page consultée le 10 juin 2019).

Tableau 10
Problèmes rencontrés relativement au dossier de crédit



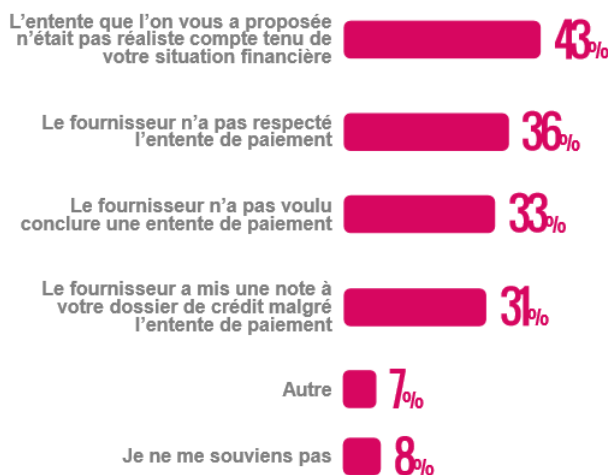
Source : Rapport de la firme Passage Communications remis à Union des consommateurs, 27 février 2019.

Relativement aux ententes de paiement

Comme les conseillers budgétaires consultés, les consommateurs sondés sont nombreux à juger irréalistes les ententes de paiement proposées par les fournisseurs, à la lumière de leur situation financière (43 %).

Plus surprenant : pour plus d'un tiers des répondants qui ont conclu une entente de paiement, cette entente n'aurait pas été respectée par le fournisseur. Rappelons que les conseillers budgétaires interrogés avaient eux aussi fait état de dossiers de clients incomplets et/ou d'ententes de paiement reniées par des fournisseurs.

Tableau 11
Problèmes rencontrés avec une entente de paiement



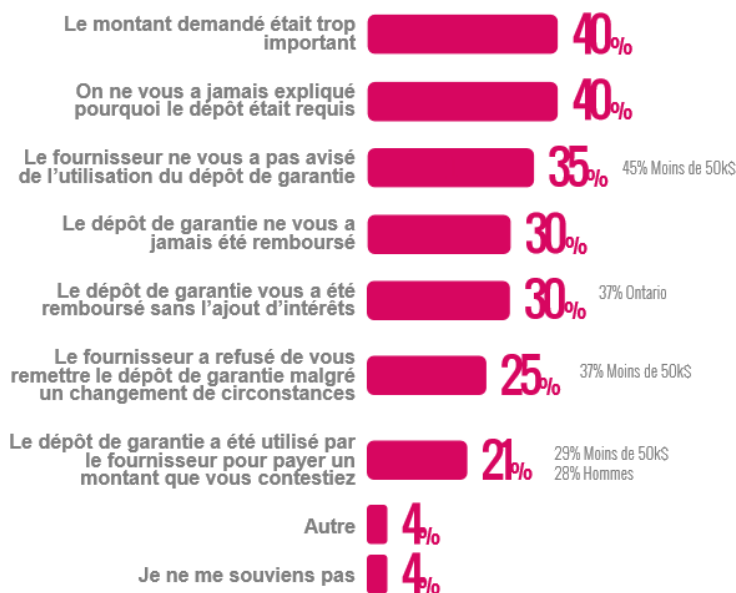
Source : Rapport de la firme Passage Communications remis à Union des consommateurs, 27 février 2019.

Relativement aux dépôts de garantie

Enfin, en ce qui concerne les dépôts, les deux problèmes les plus fréquemment mentionnés par les répondants (40 %) concernent le montant (excessif) du dépôt exigé et l'absence d'explications quant à cette exigence de dépôt. Rappelons qu'à l'exception des services de téléphonie résidentielle, les fournisseurs ne font l'objet d'aucune limite quant aux sommes qui peuvent être requises à titre de dépôt de garantie. Aussi, s'ils ont l'obligation de justifier aux consommateurs leur demande de dépôt, il ressort de l'étude des documents contractuels de certains fournisseurs que les motifs invoqués sont souvent très vagues (ex : « risque financier »).

Les autres problèmes rapportés par les consommateurs sondés concernent tous l'utilisation (sans avis) et le défaut de remise du dépôt. C'est donc dire qu'alors même que le montant du dépôt leur semble trop élevé, les consommateurs ont en plus de difficulté à en reprendre possession par la suite, même s'ils ont entièrement respecté leurs obligations contractuelles. On se rappellera qu'il s'agit là de la principale source de plainte à la CPRST en matière de dépôts de garantie.

Tableau 12
Problème rencontré avec un dépôt de garantie



Source : Rapport de la firme Passage Communications remis à Union des consommateurs, 27 février 2019.

Connaissance des encadrements

Nous avons également interrogé tous les répondants du sondage sur leur connaissance des différents encadrements qui s'appliquent aux dépôts de garantie, aux débranchements et aux suspensions de services, aux ententes de paiement et aux inscriptions au dossier de crédit.

D'entrée de jeu, nous constatons que les répondants sont nombreux à ne pas être capables de se prononcer sur l'existence ou non d'un encadrement des différents éléments qui leur sont présentés : de 35 à 44 % des répondants, selon la situation, ignorent tout simplement si ces divers éléments sont réglementés.

Les autres répondants sont généralement peu nombreux à croire que les différents éléments sur lesquels nous les questionnions sont effectivement encadrés. Seuls la suspension et le débranchement de service se démarquent. Plus de deux consommateurs sur cinq sont d'avis qu'il existe effectivement des règles en place à cet égard, ce qui est le cas.

Notons que de manière générale, les consommateurs qui ont vécu un problème relatif à la conclusion d'une entente de paiement, à un débranchement ou une suspension de service, à une demande de dépôt de garantie ou à une inscription au dossier de crédit suite à un défaut de paiement sont davantage au courant de l'existence d'un encadrement (8 à 10 % d'écart). De même, les répondants âgés de 18 à 34 ans sont également plus enclins que la moyenne à croire que des règles encadrent les pratiques des fournisseurs en la matière (9 à 19 % d'écart). Cependant, ils le croient souvent à tort.

Par ailleurs, s'ils sont déjà relativement peu nombreux à connaître l'existence même de règles applicables aux fournisseurs de services de communication en matière de dépôt, débranchement et suspension, ententes de paiement et dossiers de crédit, moins nombreux encore sont ceux qui sont en mesure d'identifier des règles précises ou à identifier sur quels aspects portent ces encadrements.

Et plusieurs croient à tort que certains éléments sont encadrés par la réglementation. À titre d'exemple, 57 % de ceux qui croient que les ententes de paiement font l'objet d'un encadrement, croient que cet encadrement couvre les modalités des ententes (durée de l'étalement, pourcentage mensuel de la dette à rembourser, etc.), alors que ces éléments sont laissés à l'entière discrétion des fournisseurs. Un autre 48 % croit faussement que l'encadrement prévoit aussi des critères d'admissibilité à la prise d'une entente de paiement.

Perception de la sévérité et de la suffisance des encadrements

Les répondants qui pensaient que les différents éléments (dépôt de sécurité, interruption et débranchement de service, ententes de paiement et inscriptions aux dossiers de crédit) bénéficiaient d'un encadrement ont par la suite été interrogés sur leur perception quant à la sévérité de ces encadrements.

Peu importe le service sur lequel ils étaient interrogés (téléphonie mobile, internet, téléphonie résidentielle ou télévision), les différents éléments examinés étaient, aux yeux de la majorité d'entre eux, assez sévèrement encadrés. Le fait qu'une proportion imposante de ces répondants croient que des encadrements existent là où il n'y en a pas et que, le cas échéant, les éléments sur lesquels portent les encadrements ne sont souvent pas ceux qu'ils croient colore néanmoins considérablement cette évaluation de la sévérité des encadrements.

Les résultats ne permettent toutefois pas de dire si les répondants croient que les encadrements sont les mêmes pour tous les services ou s'ils estiment seulement que les encadrements sont suffisamment sévères pour chacun des services bien que possiblement différents selon les services.

Nous avons aussi demandé à ces mêmes répondants si les encadrements existants étaient, à leur avis, suffisants. Entre 65 % (pour le dossier de crédit) et 69 % (pour les dépôts de garantie et les suspensions ou débranchements) des répondants estiment que les encadrements sont suffisants. Cette apparente conviction devrait toutefois être prise avec la plus grande réserve. Rappelons que ces répondants (qui croyaient en l'existence d'encadrements) ne représentent qu'environ le tiers de l'ensemble des répondants et encore une fois, que leur connaissance de ces encadrements est vague et très souvent inexacte.

L'encadrement idéal

Nous avons aussi demandé aux autres répondants — ceux qui ne savaient pas ou ne croyaient pas qu'un encadrement existait et ceux qui jugeaient que l'encadrement existant était insuffisant — d'identifier les éléments qui mériteraient à leur avis d'être encadrés par la réglementation, ou d'être mieux encadrés si une réglementation existe déjà (selon eux).

Les éléments (parmi une liste fournie) pour lesquelles les répondants ont exprimé un plus grand besoin d'encadrement sont résumés ci-dessous.

Tableau 13
Éléments qui mériteraient un (meilleur) encadrement

Situations	Aspects d'un encadrement potentiel	Pourcentage des répondants en faveur
En matière de dépôt de garantie	Motifs pour lesquels un dépôt peut être exigé	61 %
	Montant du dépôt qui peut être exigé	59 %
	Délai pour la remise d'un dépôt au consommateur	56 %
	Mention du dépôt au contrat	56 %
En matière de débranchement ou de suspension	Obligation d'envoi d'un avis avant une interruption ou un débranchement	69 %
	Durée du retard de paiement avant une interruption ou un débranchement	59 %
	Frais liés au débranchement qui peuvent être exigés	55 %
En matière d'entente de paiement	Balises pour les ententes (durée de l'étalement, pourcentage mensuel de la dette à rembourser, etc.)	55 %
	Frais d'administration liés aux ententes de paiement	54 %
	Conséquences d'un non-respect de l'entente de paiement par le consommateur	46 %
En matière de dossier de crédit	Communication au client qu'une inscription a été faite par un fournisseur à son dossier de crédit	58 %
	Possibilité pour le client de faire retirer ou d'expliquer une inscription faite par un fournisseur à son dossier de crédit	57 %
	Durée durant laquelle l'inscription restera au dossier de crédit	56 %
	Motifs qui permettent une inscription au dossier de crédit	56 %

5.2.3 CONCILIATION DES RÉSULTATS DU SONDAGE ET DES DONNÉES DE LA CPRST

L'enquête réalisée auprès de consommateurs canadiens de services de communication nous apprend donc que les situations de suspension ou de débranchement de service, de prise d'une entente de paiement, de demande dépôt ou d'inscription au dossier de crédit sont beaucoup plus fréquentes qu'on ne pourrait le croire. Même chose pour les problèmes que rencontrent les consommateurs dans l'une de ces situations.

Pourtant, les données de la CPRST sont à l'effet que les plaintes relatives à ces situations demeurent relativement marginales, bien loin derrière celles qui font état de représentations trompeuses ou d'erreurs de facturation ou qui contestent des frais de résiliation anticipée. Comment concilier ces deux résultats ?

Nous sommes d'avis que les chiffres de la CPRST devraient être examinés en gardant à l'esprit, entre autres, le relatif jeune âge de l'organisme fédéral et sa faible notoriété.

Un sondage commandé par le CRTC à l'automne 2016 sur les plaintes des consommateurs en matière de services sans fil témoignait en effet de l'importante méconnaissance des Canadiens vis-à-vis la CPRST : sur les 17 % des participants qui s'étaient plaints au cours des douze mois précédant l'enquête, 97 % l'auraient fait auprès de leur fournisseur de service, mais seulement 2 % l'auraient ensuite fait à la CPRST³⁴⁸. Pourtant, seulement un plaignant sur quatre se disait satisfait du règlement de sa plainte³⁴⁹. Pourquoi les insatisfaits n'ont-ils pas poursuivi leurs démarches et porté plainte à la CPRST ? Près de 70 % des répondants ont déclaré ignorer l'existence de l'organisme. Chez les répondants âgés de 18 à 34 ans, ce pourcentage s'élevait à 84 %³⁵⁰. Et à peine 7 % des consommateurs avaient été informés par leur fournisseur de leur droit de porter plainte auprès de la CPRST³⁵¹.

Il est également permis de penser que plusieurs consommateurs (même s'ils connaissent l'existence de la CPRST) sont moins enclins à porter plainte contre leur fournisseur étant donné que la situation découle (généralement) d'abord d'un défaut de paiement de leur part. D'autant plus, qu'ils sont nombreux à ignorer l'existence de règles applicables aux fournisseurs dans le cadre de leurs démarches afin de recouvrer les sommes dues (ententes de paiement, suspension, notes au dossier de crédit, etc.). Ils ignorent donc qu'ils ont des droits qu'ils peuvent faire valoir, malgré leur défaut de paiement.

Enfin, rappelons également que de nombreux consommateurs ne déposent tout simplement jamais de plainte suite à un problème, et ce, peu importe auprès de qui. À titre d'exemple, une étude réalisée dans le marché du commerce de détail en 2006 rapportait que seulement 6 % des consommateurs insatisfaits contactaient le commerçant après coup³⁵². Ils avaient davantage tendance à en discuter avec des

³⁴⁸ **KANTAR TNS**, *Recherche sur l'opinion publique concernant le Code sur les services sans fil – Automne 2016*, recherche préparée pour le CRTC, 18 novembre 2016, pp.36-37, en ligne : <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pwgsc-tpsgc/por-ef/crtc/2016/027-16-f/rapport.pdf> (document consulté le 20 mai 2019).

³⁴⁹ *Ibid.*, p.39.

³⁵⁰ *Ibid.*, p.37.

³⁵¹ *Ibid.*, p.36.

³⁵² **WHARTON, UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA**. *Beware of Dissatisfied Consumers: They Like to Blab*, mars 2006, en ligne : <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/beware-of-dissatisfiedconsumers-they-like-to-blab/> (page consultée le 5 juin 2019).

proches et à ne plus faire affaire avec le commerçant en question qu'à porter plainte auprès de lui.

5.3 Enquête auprès des fournisseurs de services de communications

Afin de mieux cerner la position des fournisseurs qui offrent des services de communication sur les encadrements en vigueur et sur leurs pratiques en matière d'ententes de paiement, nous nous sommes adressés directement à certains d'entre eux, soit aux principaux fournisseurs et à un échantillon de revendeurs qui offrent ces services au pays.

En mai 2019, nous avons donc fait parvenir aux cinq fournisseurs³⁵³ dont les documents contractuels ont été examinés et à deux revendeurs³⁵⁴ un bref questionnaire précédé d'une présentation du projet et de résumés de certains problèmes identifiés en cours de recherche³⁵⁵. Les questions posées s'attardaient notamment aux ententes de paiement (offre d'entente, plaintes générées par les ententes, etc.) et aux règles en place sur cette question.

Une seule entreprise, Rogers, nous a fait part de ses commentaires, que nous résumerons dans les paragraphes qui suivent.

CONCERNANT L'ENCADREMENT EN VIGUEUR

D'entrée de jeu, le fournisseur soumet que l'encadrement actuel au pays est adéquat et suffisant. Il cite par exemple le droit des consommateurs de recevoir un avis du fournisseur avant une procédure de débranchement ou de suspension.

En ce qui concerne le caractère disparate des règles actuelles — distinctes selon les services, éparpillées dans différents codes et autres documents du Conseil et dans la législation provinciale, etc. —, le fournisseur est d'avis que cette manière de faire est appropriée :

We further believe that it is entirely appropriate that the protections are contained in separate frameworks and that variations exist among them, given the different natures of the communications services.

Il importe selon lui de réglementer différemment selon les services visés. Les règles (plus sévères) relatives au débranchement et à la suspension des services de téléphonie s'expliquent par la nécessité pour les consommateurs de pouvoir contacter les services d'urgence. Il n'existerait pas à son avis de raison similaire d'encadrer ainsi les débranchements et suspensions des services de télévision. Il ne se prononce pas sur les services d'accès Internet, vraisemblablement parce que le code du CRTC à ce sujet est encore au stade du développement.

³⁵³ Rogers, Quebecor, Bell, SaskTel et Telus.

³⁵⁴ EBox et TekSavvy.

³⁵⁵ Le questionnaire se trouve en annexe de la présente étude.

Le fournisseur réfère également à d'autres règles applicables aux services de téléphonie sans fil qui aideraient selon lui suffisamment les consommateurs aux prises avec des difficultés de paiement, soit celles qui sont destinées à réduire les factures-surprises par la gestion des frais d'utilisation excédentaire de données et des frais d'itinérance. Le fournisseur nous a d'ailleurs décrit les différents outils qu'il met à la disposition de ses abonnés. Il est d'avis qu'avec l'accès à ces outils et l'encadrement du CRTC en matière de suspension et de débranchement, les consommateurs de services de téléphonie sans fil sont adéquatement protégés.

We think these types of innovative and customer-friendly tools are an important part of helping consumers manage their payments. Rather than considering regulations that require providers to conclude payment arrangements with customers, service providers should be encouraged to offer these tools. In our view, market forces will continue to ensure that they do so.

Et le fournisseur soumet que le consommateur a sa part de responsabilité. Il est de son ressort de s'assurer qu'il est à même de payer pour les services auxquels il s'abonne :

Consumers also have the ability to make personal choices to prevent themselves from getting into situations where payments become difficult. Specifically, all service providers – whether wireless, wireline or television – provide a variety of product and service levels for different budgets. One of the best solutions for individuals with payment challenges is a prepaid service, whereby you pay in advance only for services you can afford at the time.

Nous notons sur ce dernier point qu'il peut être particulièrement difficile pour des consommateurs à revenu modeste de faire ce « choix responsable » lors d'un abonnement à un ou des services de communication considérant le prix élevé des services au pays. Nous notons aussi qu'un défaut de paiement peut résulter d'un changement de situation soudain qu'un consommateur ne pouvait prévoir au moment de l'abonnement ; nombreux sont ceux qui vivent de paie en paie, sans aucune marge de manœuvre, sans aucune épargne³⁵⁶.

CONCERNANT LES ENTENTES DE PAIEMENT

Considérant que les ententes de paiement représentent le seul élément étudié qui ne fait l'objet d'aucune règle, peu importe le service de communication visé, et considérant les résultats du sondage à l'effet que de nombreux consommateurs jugent les ententes de paiement proposées ou conclues avec leur fournisseur déraisonnables et inadaptées à leur réalité financière, nous avons questionné davantage le fournisseur à ses pratiques en la matière.

Le fournisseur se dit conscient des difficultés de paiement de certains de ses clients. Il affirme avoir des politiques internes détaillées qui décrivent la façon dont les comptes

³⁵⁶ Voir par exemple : **BÉRUBÉ, G.** *Les ménages ont de plus en plus mal à leur dette*, Le Devoir, mars 2019, en ligne : <https://www.ledevoir.com/economie/549225/les-menages-ont-de-plus-en-plus-mal-a-leur-dette> (page consultée le 5 juin 2019) ; *Le tiers des Québécois n'arrivent pas à subvenir à ses besoins*, Les Affaires, octobre 2018, en ligne : <https://www.lesaffaires.com/mes-finances/planification/le-tiers-des-quebecois-n-arrivent-pas-a-subvenir-a-ses-besoins/605601> (page consultée le 5 juin 2019).

des clients qui sont en souffrance doivent être traités, mais ne donne pas de détails spécifiques sur ces politiques. Il mentionne aussi ses politiques en matière d'évaluation de crédit, de limites de crédit et de dépôts de garantie, destinées à réduire les risques qu'un consommateur ne soit pas en mesure de payer sa facture aussi bien que les pertes potentielles du fournisseur (il réfère plus spécifiquement aux subventions offertes à l'achat de téléphones cellulaires et à l'équipement télévisuel loué).

At Rogers, we have internal policies that help ensure that customers are not acquiring products and services they are incapable of paying for and we work with customers who do fall past due on their accounts to resolve payment issues. We expect that other service providers have such policies as well. It is in no company's interest to allow its customers to over-extend themselves and be in a position where they cannot fulfill their payment obligations.

Quant à la possibilité que le CRTC établisse des règles minimales relatives aux ententes de paiement offertes par les fournisseurs, le fournisseur est d'avis qu'il ne serait pas approprié d'imposer aux fournisseurs une obligation d'offrir des ententes de paiement ou d'imposer certaines des modalités à ces ententes. Pour justifier son opposition, le fournisseur fait valoir les éléments suivants :

1. Il n'y aurait pas de preuve de la nécessité d'un tel encadrement (la réception de plaintes à la CPRST à ce sujet relèverait de la normalité vu le mandat de l'organisme) ;
2. La CPRST disposerait des outils nécessaires pour résoudre les plaintes des consommateurs relatives aux ententes de paiement ;
3. Les protections actuellement en place seraient suffisantes, en ce qu'elles prévoient des recours pour les consommateurs préalablement à la suspension et au débranchement de service et limitent les risques de factures surprises (contrôle des frais excédentaires) ;
4. La mise en place de nouvelles règles pour les fournisseurs serait complexe et s'accompagnerait inévitablement de coûts qui seraient éventuellement transférés aux consommateurs par l'augmentation des prix des services.

Il paraît pertinent de revenir sur certains des arguments avancés ci-dessus.

Le présent rapport expose plusieurs éléments hautement problématiques des ententes de paiement : fréquence impressionnante de la conclusion de ce type d'ententes, absence totale d'encadrement, rapport de force inégal, ententes irréalistes, consommateurs à faible revenu soumis à la discrétion des fournisseurs (modalités des ententes, changement ou rejet de l'entente en cours de route, etc.). Et donc, contrairement au fournisseur, il nous semble que la nécessité de mettre en place certaines règles relatives aux ententes de paiement des fournisseurs de services de communication est bien établie.

Pour ce qui est des coûts qu'entraîneraient de nouvelles règles relatives aux ententes de paiement, il nous semble que l'importance pour les consommateurs de l'accès aux services de communication, et tout particulièrement aux services essentiels que sont la téléphonie et l'accès à Internet, devrait primer sur les considérations purement économiques d'entreprises privées. Il ne s'agit pas ici de forcer des fournisseurs à offrir leurs services gratuitement, mais simplement à reconnaître les besoins

d'accompagnement de certains consommateurs aux prises avec des difficultés de paiement. Rappelons aussi que le maintien de la connexion de ces abonnés signifie également le maintien d'une source de revenus pour les fournisseurs, qui en l'absence d'ententes de paiement adéquates devront éventuellement mettre fin à leur service ou verront leur service suspendu, puis débranché. Qui plus est, les menaces d'une augmentation des prix due au « fardeau réglementaire », véritable leitmotiv des fournisseurs, se sont souvent avérées nettement exagérées par le passé³⁵⁷.

³⁵⁷ Voir par exemple les commentaires alarmistes des fournisseurs lors de la modification de la Loi sur la protection du consommateur en 2009 qui se sont avérés inexacts : À l'époque, plusieurs représentants de l'industrie avaient lancé les hauts cris, prévoyant que les modifications annoncées allaient entraîner des coûts exorbitants, qui devraient être récupérés auprès des abonnés par l'augmentation des prix des services (particulièrement des services sans fil). En pratique, les prix des services sans fil ont plutôt baissé l'année suivante (mais il faut aussi dire que l'entrée en vigueur de la loi coïncidait avec l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents) : **CRTC**. *Rapport de surveillance 2014*, tableau 5.5.7, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2014/cmr.htm> ; **LAROCQUE, S.** *Les consommateurs québécois seront mieux protégés*, juin 2010, La Presse, en ligne : <https://www.lapresse.ca/affaires/economie/quebec/201006/29/01-4294253-les-consommateurs-quebecois-seront-mieux-proteges.php> (page consultée le 14 avril 2019).

6. Exploration de mesures et autres initiatives canadiennes et étrangères : des pistes de solutions aux problèmes des consommateurs de services de communication en difficulté financière

Après un exposé des différents problèmes auxquels sont confrontés les consommateurs canadiens en situation de précarité financière ou aux prises avec des difficultés de paiement avec leurs fournisseurs de services de communication, et face à l'encadrement inadéquat du CRTC, une question se dessine : existe-t-il à l'étranger ou dans d'autres secteurs de la consommation au Canada des initiatives ou des modèles d'encadrement pertinents qui pourraient être transposables au secteur des communications ?

Voilà ce que nous tenterons de faire dans cet ultime chapitre qui abordera des règles et programmes du secteur canadien de l'électricité, des *public utilities* américains et des secteurs des communications français, australien et belge. Les différents éléments ont été retenus parce qu'ils répondent ou pourraient répondre à certains des problèmes identifiés dans cette étude.

- Concernant les difficultés de certains consommateurs à fournir le montant élevé du dépôt de garantie demandé ou à obtenir son remboursement rapide s'ils respectent leurs obligations de façon continue, pourrait-on s'inspirer :
 - Des limites imposées à Hydro-Québec et Hydro One dans le cadre des demandes dépôts (critères et montants) ?
 - Des exemptions de demande de dépôts applicables à certaines catégories d'abonnés des *public utilities* aux États-Unis ?
- Concernant l'offre et la conclusion d'ententes de paiement qui ne tiennent pas compte de la réalité financière des ménages en difficulté de paiement, pourrait-on s'inspirer :
 - Des modalités applicables aux ententes de paiement offertes par Hydro-Québec et Hydro One, notamment celles destinées aux ménages à faible revenu ?
 - De l'obligation pour les fournisseurs de services de communication australiens de posséder une politique relative aux difficultés financières et des principes directeurs développés par le Telecommunications Industry Ombudsman australien à ce sujet ?
- Concernant la suspension rapide des services aujourd'hui indispensables à l'inclusion sociale et à la sécurité publique, la téléphonie et l'accès Internet, en cas de défaut de paiement, pourrait-on s'inspirer :
 - Du maintien de services réduits suite à un défaut de paiement en France et en Belgique ?
- Concernant les frais excessivement élevés imposés aux consommateurs en défaut de paiement, pourrait-on s'inspirer :
 - Des plafonds imposés à ces frais en Belgique ?

Avant de débiter cette étude, il nous paraît pertinent d'expliquer en quoi l'étude des règles en place dans d'autres secteurs que les communications (énergie et *public utilities*) est appropriée en l'espèce.

Les services de communications et les services d'électricité sont tous les deux des services jugés essentiels à la société, soit des services d'intérêt public ou des *public utilities* :

At the broadest level, the services provided have been long been denominated according to the essential services they perform (Glaeser 1957): (1) public transportation, (2) communication services, (3) energy for light, heat and refrigeration services, (4) water, wastewater, drainage, flood protection, and irrigation, and (5) resource conservation through solid and hazardous waste collection and disposal. [...] In brief, these are the organizations and institutions that build and maintain the nation's critical infrastructure while providing the essential services necessary for modern civilization. [...] Regardless of their form of ownership, to be regarded as a public utility the entities providing the service utilities are organizations that are affected with a public interest³⁵⁸.

(nous soulignons)

S'il faut tout de même garder en tête que les fournisseurs d'électricité dont nous étudierons les conditions de service sont des sociétés d'État, contrairement aux fournisseurs de services de communication qui sont des entités privées, leur encadrement présente (ou devrait présenter) des objectifs similaires, soit « reproduire, dans la mesure du possible, les bienfaits d'un marché concurrentiel ou du moins de minimiser les impacts des défaillances du marché³⁵⁹ ».

Les sociétés d'électricité ont traditionnellement été réglementées de près parce qu'elles œuvrent dans une situation de monopole naturel, en raison notamment des coûts importants associés à la production et la distribution d'énergie. Les fournisseurs de services de communication, dont certains sont d'anciennes sociétés d'État (ou d'anciens monopoles), se trouvent pour leur part dans une situation d'oligopole. Pour plusieurs raisons, dont l'historique de certains de ces fournisseurs et les coûts élevés de développement de l'infrastructure, quelques joueurs dominant encore entièrement le marché au pays³⁶⁰.

C'est dans ce contexte et considérant les limites évidentes du « libre-marché » dans le secteur des communications en ce qui concerne les protections offertes aux consommateurs qui rencontrent des difficultés financières — limites confirmées par le CRTC lui-même et par la présente étude — qu'il paraît tout à fait approprié d'envisager une transposition de certaines des protections offertes dans le secteur de l'énergie.

³⁵⁸ **MCNABB, D E.** *Public Utilities*, 2^e éd, Elgar Online, p.4, disponible en ligne : <https://www.elgaronline.com/view/9781785365522/chapter01.xhtml>

³⁵⁹ **CLARK, R et LEACH, A.** *La réglementation de l'énergie au Québec*, Cirano, décembre 2005, p.6, en ligne : <https://www.cirano.qc.ca/files/publications/2005RB-04.pdf> (document consulté le 19 juin 2019).

³⁶⁰ « [En 2017] Un petit nombre de grands groupes de propriété domine le marché canadien des services de communication. Les cinq plus grands groupes (Bell, Québecor, Rogers, Shaw et TELUS) percevaient environ 85 % des revenus totaux de l'industrie. Les cinq groupes/entreprises suivants réunissaient 8 % des revenus. Les autres groupes/entreprises se partageaient le dernier 8 %.» : **CRTC.** *Rapport de surveillance des communications 2018*, op. cit. note 1.

6.1 Canada : le traitement des consommateurs en difficulté de paiement dans le secteur de l'énergie

L'énergie est un autre secteur, avec les communications, où des consommateurs, pour lesquels le service est essentiel et ne présente qu'une élasticité restreinte, rencontrent régulièrement des difficultés de paiement. Nous constatons que les fournisseurs d'électricité font l'objet de règles beaucoup plus strictes quant aux dépôts de sécurité qui peuvent être demandés aux abonnés, aux ententes de paiement qu'elles offrent et concluent et aux pratiques de suspension et de débranchement de service. Comparées aux mesures qui sont prévues à l'encadrement en vigueur dans le secteur des communications et aux politiques des fournisseurs de ces services, celles qui seront décrites ci-dessous apparaissent franchement novatrices.

Nous concentrerons notre étude sur les deux provinces les plus peuplées au pays, le Québec et l'Ontario, et sur les conditions de services applicables à leur fournisseur principal, soit Hydro-Québec et Hydro One. Les conditions de service de ces deux sociétés d'État sont déposées auprès de la Régie de l'énergie³⁶¹ et de la Commission de l'énergie de l'Ontario³⁶², respectivement.

6.1.1 LES RESTRICTIONS RELATIVES AUX DEMANDES DE DÉPÔTS DE GARANTIE D'HYDRO-QUÉBEC ET D'HYDRO ONE

Les conditions de service des deux sociétés prévoient dans quelles circonstances il leur est permis de demander un dépôt de garantie à leurs abonnés (catégorie usage domestique).

Dans les deux cas, il n'est pas permis aux fournisseurs d'électricité, contrairement aux fournisseurs de services de communication, de faire une telle demande uniquement parce qu'un consommateur présente un dossier de crédit entaché, ou qu'il représente un « risque financier ». C'est seulement si le consommateur présente des antécédents de crédit spécifiquement auprès du fournisseur que ce dernier pourra demander un dépôt, c'est-à-dire :

- S'il a reçu un avis de retard de paiement d'Hydro-Québec au cours des 24 derniers mois³⁶³ ;
- S'il a reçu plus d'un avis de suspension de service d'Hydro One au cours des 12 derniers mois³⁶⁴ ;

³⁶¹ Voir la décision D-2019-037 rendue par la Régie de l'énergie, qui a compétence exclusive pour fixer ou modifier, à la suite d'audiences publiques, les conditions de service d'Hydro-Québec : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, D-2019-037, R-4057-2018, mars 2019, en ligne : http://publicsde.regie-energie.gc.ca/projets/469/DocPrj/R-4057-2018-A-0094-Dec-Dec-2019_03_22.pdf (document consulté le 22 mai 2019).

³⁶² **HYDRO ONE**. *Conditions of service for Hydro One Networks Inc. Distribution Customers*, doc no HONI2019, mars 2019, p.8, en ligne : https://www.hydroone.com/abouthydroone/conditionsofservice_/Documents/Hydro%20One%20Conditions%20Of%20Service%20-%20DRAFT_March%202019%20V1.pdf (document consulté le 15 juin 2019).

³⁶³ **HYDRO-QUÉBEC**. *Conditions de service*, édition du 1er avril 2019, art 6.1.1(a), en ligne : <http://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/conditions-service.pdf> (document consulté le 15 juin 2018).

Services de communication : les recours avant le débranchement sont-ils suffisants ?

- S'il a fait l'objet d'une suspension de service par Hydro One au cours des 12 derniers mois³⁶⁵ ;
- S'il a été en défaut de paiement pour insuffisance de fonds sur un chèque ou un paiement préautorisé au cours des douze derniers mois³⁶⁶.

Notons que les conditions d'Hydro-Québec prévoient tout de même la possibilité de demander un dépôt de garantie à un consommateur qui aurait fait faillite au cours des derniers 24 mois³⁶⁷.

6.1.2 L'ENCADREMENT DES ENTENTES DE PAIEMENT OFFERTES PAR HYDRO-QUÉBEC ET HYDRO ONE

Les ententes de paiement sont très courantes dans le secteur de l'énergie. En 2017, Hydro Québec en a conclu quelque 366 800³⁶⁸. Notons que ces ententes ne font pas nécessairement suite à un avis d'interruption de service. Aussi, tout comme pour les services de communication, il est possible pour un consommateur de conclure une entente de paiement avant d'être en défaut de paiement, s'il prévoit ne pas être en mesure de payer la facture à échéance.

Autant Hydro Québec qu'Hydro One proposent des ententes différentes selon le type de ménages en défaut de paiement ou en difficulté financière qui en font la demande³⁶⁹. La vérification du revenu du ménage (et le nombre de personnes qui le composent) influera sur la période sur laquelle le montant de la dette sera étalé, et ce, contrairement à la manière de faire dans le secteur des communications, qui à notre connaissance, établit plutôt la durée de remboursement uniquement en fonction du montant en jeu.

Le tableau ci-dessous résume les modalités d'étalement du remboursement de la dette proposée aux différents clients, selon leur situation financière :

³⁶⁴ **HYDRO ONE.** Conditions of service for Hydro One Networks Inc. Distribution Customers, doc no HONI2019, mars 2019, art 2.4.3(a)1), en ligne : https://www.hydroone.com/abouthydroone/conditionsofservice_/Documents/Hydro%20One%20Conditions%20of%20Service%20-%20DRAFT_March%202019%20V1.pdf (document consulté le 15 juin 2019).

³⁶⁵ *Ibid.*, art 2.4.3(a)2).

³⁶⁶ *Ibid.*, art 2.4.3(a)3).

³⁶⁷ **HYDRO-QUÉBEC.** *Conditions de service*, op. cit. note 363, art 6.1.1(b).

³⁶⁸ **HYDRO-QUÉBEC.** *Rapport de suivi du bilan 2017 des dossiers d'ententes de paiement (clientèle résidentielle) pour lesquels le client a demandé la révision*, suivi de la décision D-2002-261, 2017, p.7, en ligne : http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/SuiviD-2001-259_D-2002-261/HQD_BilanPlainteEntentePaiement_2017_17mai2019.pdf (document consulté le 16 juin 2019).

³⁶⁹ **HYDRO-QUÉBEC.** *Conditions de service*, op. cit. note 363, art 7.2.2.

Tableau 14

Les modalités des ententes de paiement offertes par Hydro-Québec et Hydro One selon le type de clients résidentiels

	Hydro-Québec	Hydro One
Client régulier	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de reporter le paiement échu à la facture suivante ou d'étaler le paiement de la facture sur une période pouvant atteindre douze mois - Imposition d'intérêt sur les sommes en souffrance³⁷⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> - Aucune information disponible sur la durée minimale ou maximale des ententes proposées - Versement d'un acompte initial qui peut atteindre 15 % du total du solde impayé.
Client à faible revenu	<i>Ménages dont les revenus ne dépassent pas de plus de 20 % les seuils de faible revenu utilisés par Hydro-Québec³⁷¹.</i>	<i>Tous les ménages qui ont obtenu l'aide d'un des programmes de la Commission de l'énergie de l'Ontario (décrits à la section 6.1.4)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - Étalement de la dette sur une période pouvant aller jusqu'à 48 mois. - Non-imposition des frais d'administration (taux d'intérêt) sur les sommes en souffrance³⁷² 	<ul style="list-style-type: none"> - Étalement de la dette sur au moins 8 mois si le montant dû est inférieur au double d'une facture mensuelle moyenne. - Étalement de la dette sur au moins 12 mois si le montant dû est supérieur au double d'une facture mensuelle moyenne, mais moins de cinq fois le montant d'une facture mensuelle moyenne. - Étalement de la dette sur au moins 16 mois si le montant dû est supérieur à cinq fois la facture mensuelle moyenne.³⁷³ - Versement initial d'un acompte qui peut atteindre 10 % des arrrages sur la facture - Non-imposition des frais de non-paiement, d'interruption et de recouvrement des créances³⁷⁴

³⁷⁰ HYDRO-QUÉBEC. *Rapport de suivi du bilan 2017 des dossiers d'ententes de paiement*, op. cit. note 368, p.5.

³⁷¹ HYDRO-QUÉBEC. *Centre d'accompagnement pour ménages à faible revenu*, tableau des seuils de faible revenu 2018 - 2019 (avant impôts et déductions), en ligne : <http://www.hydroquebec.com/residentiel/espace-clients/paiement/menages-faible-revenu.html#> (page consultée le 19 juin 2019).

³⁷² COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION. *Plainte à l'endroit d'Hydro-Québec*, janvier 2017, p.2, en ligne : http://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_DSV_1009399.pdf (document consulté le 19 juin 2019).

³⁷³ COMMISSION DE L'ÉNERGIE DE L'ONTARIO. *Programme d'aide aux impayés d'énergie*, en ligne : <https://www.oeb.ca/fr/tarifs-et-votre-facture/aide-pour-les-consommateurs-faible-revenu/programme-daide-aux-impayes> (page consultée le 16 juin 2019).

³⁷⁴ HYDRO ONE. *Conditions of service for Hydro One*, op. cit. note 362, art 2.4.7(b).

Notons qu'Hydro-Québec offre également au consommateur à faible revenu la possibilité de conclure une entente personnalisée, soit une entente qui diffère des barèmes établis par le système (en fonction du revenu et de la dette). Ces ententes ont également la particularité de permettre l'annulation d'une partie de la dette du client qui respecte les modalités de l'entente personnalisée. Il en existe deux types³⁷⁵ :

- Entente personnalisée de type « soutien à la dette » (volet A) : radiation progressive de la dette si l'entente est respectée.
- Entente personnalisée de type « soutien à la dette et à la consommation » (volet B) : radiation progressive de la dette si l'entente est respectée et soutien financier pour une partie du coût de la consommation courante d'énergie (pour les clients dont la capacité de payer est encore moindre). Certaines de ces ententes peuvent prévoir une hausse progressive du montant versé par le client (dite ententes passerelles).

Au total, c'est un peu plus de 28 % des ententes de paiement conclues par Hydro-Québec en 2017 qui concernaient les ménages à faible revenu³⁷⁶.

Nous constatons également la facilité avec laquelle les ententes de paiement peuvent être prises par les consommateurs confrontés à des difficultés financières. En plus de la possibilité d'appeler (comme dans le secteur des communications), les abonnés d'Hydro-Québec peuvent, sauf exception, conclure une entente directement en ligne en remplissant simplement un formulaire. Et le consommateur recevra par la suite des courriels à l'approche d'un versement³⁷⁷.

6.1.3 L'AIDE FINANCIÈRE AUX CONSOMMATEURS D'ÉLECTRICITÉ À FAIBLES REVENUS EN ONTARIO

Nous notons une autre mesure d'intérêt spécifique au secteur énergétique ontarien qui est destinée à favoriser le maintien de l'accès à l'énergie des consommateurs malgré leurs difficultés financières.

La Commission de l'énergie de l'Ontario est en charge du programme ontarien d'aide aux impayés d'énergie (AIE)³⁷⁸. Il s'agit d'un programme destiné aux consommateurs à faible revenu qui leur offre, au besoin, une aide d'urgence afin de payer leurs factures d'électricité. Un ménage qui souhaite profiter du programme devra en faire la demande et remplir les conditions d'admissibilité suivantes :

- Être un ménage à faible revenu (selon un barème qui tient compte du revenu et du nombre de personnes vivant dans le foyer) ;

³⁷⁵ HYDRO-QUÉBEC. *Rapport de suivi du bilan 2017 des dossiers d'ententes de paiement*, op. cit. note 368, p.6.

³⁷⁶ *Ibid.*, p.7.

³⁷⁷ HYDRO-QUÉBEC. *Entente de paiement*, en ligne : <http://www.hydroquebec.com/residentiel/espace-clients/paiement/entente-paiement.html> (page consultée le 16 juin 2019).

³⁷⁸ COMMISSION DE L'ÉNERGIE DE L'ONTARIO. *Programme d'aide aux impayés d'énergie*, op. cit. note 373.

Services de communication : les recours avant le débranchement sont-ils suffisants ?

- Être en défaut de paiement de sa facture d'électricité ;
- Être à risque de voir son service d'électricité débranché.

Si une demande est approuvée, le programme versera au fournisseur directement le montant de la facture en souffrance, jusqu'à concurrence de 500 \$.

Notons que ce programme AIE ne constitue pas une aide récurrente au paiement des factures, mais bien une aide exceptionnelle.

Le programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité (POAFE)³⁷⁹, également sous la responsabilité de la Commission de l'énergie de l'Ontario, offre quant à lui une aide financière continue aux ménages à faible revenu, par le biais d'un crédit mensuel sur la facture d'électricité.

6.1.4 LES PROTECTIONS PARTICULIÈRES DES MÉNAGES À FAIBLE REVENU

En plus de l'aide financière offerte par les différents programmes de la Commission de l'énergie de l'Ontario, les ménages à faible revenu (qui ont été approuvés pour l'un desdits programmes ou qui ont été identifiés comme tels par un organisme local de services sociaux) font l'objet de certaines mesures de protection additionnelles qui s'ajoutent aux protections mentionnées en matière de dépôt et d'ententes de paiement, soit³⁸⁰ :

- Le droit à une exemption suite à une demande de dépôt par le fournisseur ;
- Le droit au remboursement d'un dépôt de garantie déjà fourni au fournisseur ;
- Le prolongement des délais de paiement du compte en souffrance suivant la signature d'une entente de paiement (décrits à la section 6.1.3) ;
- Le non-paiement des frais de débranchement, de rebranchement et de non-paiement suivant un débranchement pour défaut de paiement.

Afin de profiter de ces protections supplémentaires, un organisme local de services sociaux ou le ménage lui-même devra divulguer la situation à Hydro One.

6.2 États-Unis

6.2.1 L'ENCADREMENT DES DEMANDES DE DÉPÔTS PAR LES *PUBLICS UTILITIES*

Aux États-Unis, les *publics utilities* (gaz naturel, électricité, eau, transport en commun) sont offerts par des entreprises privées et publiques, et les tarifs et les conditions de service sont réglementés par des organismes d'État appelés Public Utility Commission (PUC) ou Public Service Commission (PSC).

³⁷⁹ COMMISSION DE L'ÉNERGIE DE L'ONTARIO. *Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité*, en ligne : <https://ontarioelectricitysupport.ca/?lang=fr> (page consultée le 16 juin 2019).

³⁸⁰ COMMISSION DE L'ÉNERGIE DE L'ONTARIO. *Programme d'aide aux impayés d'énergie*, op. cit. note 373.

Les conditions dans lesquelles les compagnies de services publics peuvent exiger un dépôt de garantie sont strictement encadrées chez nos voisins du sud, ce qui contraste encore une fois fortement avec la situation des fournisseurs de services de communication canadiens qui font l'objet de relativement peu de restrictions lorsqu'ils souhaitent obtenir d'un abonné un dépôt de garantie.

Les conditions et restrictions exactes varieront selon les États, mais elles peuvent couvrir une variété d'éléments relatifs aux dépôts de garantie, comme le rapporte le National Consumer Law Center :

If the utility is regulated by the state public utility commission, there will likely be specific rules for the amount of the deposit and under what circumstances a deposit can be required. Some state public utility regulations provide alternative measures of creditworthiness in lieu of a deposit. These alternatives include allowing the customer to provide a guarantor who promises to pay the utility bill if the customer fails to pay, a good payment record with the utility, proof of home ownership or full-time employment for a set period of time. Some states limit the ability of a utility to require a deposit at certain times of the year (for example during the winter) or as applied to certain low-income or elderly customers³⁸¹.

(nous soulignons)

À titre d'exemple, les catégories de consommateurs suivantes ne peuvent faire l'objet d'une demande de dépôts par un *public utility* dans certains États :

- Un ménage dont le revenu est égal ou inférieur à 200 % des lignes directrices fédérales sur la pauvreté (ex : Wisconsin³⁸²)
- Un consommateur âgé de 60-65 ans et plus qui n'a pas de compte en souffrance (ex : Texas³⁸³, Maryland³⁸⁴, Michigan³⁸⁵)
- Une victime (reconnue) de violence conjugale (ex : Texas³⁸⁶, Louisiane³⁸⁷)

³⁸¹ **NATIONAL CONSUMER LAW CENTER**. *Facts for older consumers – Dealing with utility companies*, 2010, en ligne :

http://www.nclc.org/images/pdf/older_consumers/consumer_facts/cf_dealing_with_utility_companies.pdf (document consulté le 16 juin 2019).

³⁸² **PSC OF WISCONSIN**. *Utility Customer Bill of Rights*, avril 2018, en ligne :

<https://psc.wi.gov/Documents/Brochures/Your%20Bill%20of%20Rights.pdf> (document consulté le 16 juin 2019)

³⁸³ **PUBLIC UTILITY COMMISSION OF TEXAS**. *Utili-Facts - Electric Deposit Payment Options*, en ligne :

<https://www.puc.texas.gov/consumer/facts/factsheets/elecfacts/Deppoptions.pdf> (document consulté le 16 juin 2019)

³⁸⁴ **MARYLAND OFFICE OF PEOPLE'S COUNSEL**. *Fact sheets: Consumer information about gas and electric utility service*, avril 2011, p.2, en ligne :

<https://dhs.maryland.gov/documents/Temporary%20Disability%20Insurance%20Programs/Fact+Sheets.pdf> (document consulté le 16 juin 2019).

³⁸⁵ **PUBLIC SERVICE COMMISSION [MICHIGAN]**. *Consumer standards and billing practices for electric and natural gas service*, 2017, section R 460.109(9)2a), en ligne :

https://dmbinternet.state.mi.us/DMB/ORRDocs/AdminCode/1365_2014-038LR_AdminCode.pdf (document consulté le 16 juin 2019).

³⁸⁶ **PUBLIC UTILITY COMMISSION OF TEXAS**. *Utili-Facts - Electric Deposit Payment Options*, *op. cit.* note 383.

³⁸⁷ **LOUISIANA PUBLIC SERVICE COMMISSION**. *General order - Credit and Deposit Requirements for Victims of Family Violence*, docket No. R-29900, 2007, en ligne :

http://www.lpsc.louisiana.gov/docs/orders/GeneralOrder2-28-07_R-29900.pdf (document consulté le 16 juin 2019).

Certains États ont également des règles destinées à faciliter le paiement de dépôts par les ménages à faible revenu, dont la possibilité de l'échelonner sur plusieurs versements³⁸⁸.

De plus, s'ajoutent aux conditions imposées par les PUC et les PSC des différents États américains des mesures de protection des consommateurs de *public utilities* mises en place par la Federal Trade Commission et applicables à la grandeur du pays. Parmi elles, nous notons la règle voulant qu'un *public utility* ne peut exiger un dépôt d'un nouveau client que s'il s'agit d'une exigence imposée à *tous* les nouveaux clients³⁸⁹.

6.3 France

6.3.1 L'AIDE FINANCIÈRE AUX MÉNAGES DÉMUNIS POUR LE MAINTIEN DES SERVICES DE COMMUNICATION MALGRÉ UN DÉFAUT DE PAIEMENT

En France, l'accès aux services de télécommunications est directement associé à l'exercice du droit au logement. *Le Code français de l'action sociale et des familles* prévoit à son chapitre sur la lutte contre la pauvreté et les exclusions, les modalités du droit au logement qui comprennent notamment le droit de disposer d'un accès à l'eau, à l'énergie et à deux services de télécommunications, soit le service de téléphonie fixe et le service d'accès à Internet³⁹⁰.

Considérant le caractère fondamental du droit au logement³⁹¹, un consommateur qui éprouve des difficultés à payer pour ses services de télécommunications peut faire une demande d'aide financière au Fonds de solidarité logement de sa région. Il doit faire cette demande dans les deux mois suivant la date de la facture impayée. Si l'aide est accordée, le ménage pourrait avoir droit à une remise de dette pouvant atteindre 100 euros sur une période d'un an³⁹². Rappelons que les services de télécommunications sont nettement moins coûteux en France qu'au Canada³⁹³. Ce montant est donc

³⁸⁸ Voir par exemple : **PUBLIC UTILITY COMMISSION OF TEXAS**. *Utili-Facts - Electric Deposit Payment Options*, *op. cit.* note 383 : «If you are required to pay a deposit, you may be eligible to pay a deposit over \$50 in two installments if you are a low-income customer».

³⁸⁹ **FEDERAL TRADE COMMISSION**. *Utility Services*, en ligne : <https://www.consumer.ftc.gov/articles/0220-utility-services> (page consultée le 18 juin 2019).

³⁹⁰ **FRANCE**. *Code de l'action sociale et des familles*, art L115-3, en ligne : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=05C8ECBE4CAE23213BA6E6BB33563937.tplgfr31s_2?idSectionTA=LEGISCTA000006157555&cidTexte=LEGITEXT000006074069&dateTexte=20190531

³⁹¹ Il s'agit d'un droit constitutionnel en France, qui découle des alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution française de 1946 : **DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE**. *La défense du droit au logement*, <https://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/droit-logement/> (page consultée le 4 juin 2019) ; **CONSEIL CONSTITUTIONNEL**. *Constitution de 1946*, IVe République, en ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>

³⁹² **FARGE, A.** *Droit au maintien de la connexion Internet : encore trop peu d'effets*, La Gazette des communes, octobre 2017, <https://www.lagazettedescommunes.com/531090/droit-au-maintien-de-la-connexion-internet-encore-trop-peu-deffets/> (page consultée le 4 juin 2019).

³⁹³ Pour une comparaison du prix des différents services au Canada et en France : **NORDICITY**. *Étude 2017 de comparaison des tarifs des services de télécommunication offerts au Canada et à l'étranger*, octobre 2017, [https://www.ic.gc.ca/eic/site/693.nsf/vwapj/Nordicity2017FR.pdf/\\$file/Nordicity2017FR.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/693.nsf/vwapj/Nordicity2017FR.pdf/$file/Nordicity2017FR.pdf) (document consulté le 4 juin 2019).

considérable et expose bien l'importance qu'accorde la France à l'accès à ces services même pour les ménages en difficultés financières.

Pendant le traitement d'une demande d'aide financière, le consommateur a droit au maintien minimal de ses services de télécommunication :

En cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie et d'eau, un service téléphonique et un service d'accès à internet sont maintenus jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide. Le service téléphonique maintenu peut être restreint par l'opérateur, sous réserve de préserver la possibilité de recevoir des appels ainsi que de passer des communications locales et vers les numéros gratuits et d'urgence. Le débit du service d'accès à internet maintenu peut être restreint par l'opérateur, sous réserve de préserver un accès fonctionnel aux services de communication au public en ligne et aux services de courrier électronique³⁹⁴.

Notons que ces règles ne concernaient initialement que le service de téléphonie fixe. L'application des règles au service d'accès Internet a été ajoutée à la loi dans le cadre de la nouvelle *Loi pour une République numérique* adoptée en 2016³⁹⁵ et destinée entre autres à faciliter l'accès des citoyens au numérique³⁹⁶.

Si la loi de 2016 inclut les services d'accès Internet, sa mise en vigueur se fait toutefois d'une manière progressive. L'application des règles à ce service est pour l'instant au stade de l'expérimentation. Des projets pilotes d'une durée d'un an ont été mis sur pied dans trois départements français (Seine-Saint-Denis, Marne et Haute-Saône) en 2017³⁹⁷. Bien que les modalités exactes varient selon les régions, ces projets sont, de manière générale, destinés aux ménages à faible revenu³⁹⁸.

Nous n'avons malheureusement que peu de détails sur les résultats des projets. L'évaluation complète par l'État français est toujours en cours et devrait permettre de déterminer si la mise en vigueur des règles pour les services d'accès Internet sera étendue à l'ensemble du pays. Nous notons tout de même la critique d'une intervenante du Fonds de solidarité logement de la Haute-Saône en ce qui concerne un élément bien précis des nouvelles règles : le délai de deux mois qui a été fixé pour faire appel à l'État :

³⁹⁴ **FRANCE.** *Code de l'action sociale et des familles*, art L115-3(2), en ligne :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069>

³⁹⁵ **FRANCE.** *Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique*, art 108, en ligne :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033202746&categorieLien=id#JORFSCITA000033202939>

³⁹⁶ <https://www.gouvernement.fr/action/pour-une-republique-numerique>

³⁹⁷ **FARGE, A.** *Droit au maintien de la connexion Internet : encore trop peu d'effets*, op. cit. note 392 ; **MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES, DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS.** *Première expérimentation de l'aide au maintien de la connexion internet*, octobre 2016, en ligne : <https://www.economie.gouv.fr/premiere-experimentation-droit-au-maintien-de-la-connexion-internet> (page consultée le 20 juin 2019).

³⁹⁸ Voir par exemple : **HENRY, C.** *Haute-Saône : plus de coupure d'internet pour les précaires*, L'Est Républicain, octobre 2016, en ligne : <https://www.estrepublicain.fr/edition-de-vesoul-haute-saone/2016/10/26/la-haute-saone-experimente-le-droit-a-la-connexion> (page consultée le 3 juin 2019).

Les personnes ont tendance à faire l'autruche. Le temps que les travailleurs sociaux se saisissent du dossier, il est arrivé au service contentieux et la ligne a déjà été résiliée³⁹⁹

6.4 Australie

6.4.1 LA MISE EN PLACE OBLIGATOIRE DE POLITIQUES DES FOURNISSEURS EN MATIÈRE DE DIFFICULTÉS DE PAIEMENT DES ABONNÉS

Parmi les protections dont bénéficient les Australiens utilisateurs de services de télécommunications, on trouve le *Télécommunications Consumer Protection (TCP) Code*⁴⁰⁰. Créé par l'industrie australienne des télécommunications en consultation avec les organismes de réglementation, les groupes de consommateurs et d'autres intervenants, ce code de conduite vise à offrir des garanties aux consommateurs dans les domaines de la vente, des services, de la facturation, de la gestion du crédit et des dettes, du changement de fournisseur et du traitement des plaintes⁴⁰¹.

Le Code est enregistré auprès de l'*Australian Communications and Media Authority (ACMA)* — l'équivalent australien du CRTC — qui dispose des pouvoirs de le faire appliquer. Le *Telecommunications Industry Ombudsman (TIO)* — l'équivalent australien de la CPRST — reçoit les plaintes de consommateurs en cas de violation au Code. Le TIO peut également fournir des conseils et des principes directeurs aux fournisseurs pour l'application des règles prévues au Code, ce qu'il a d'ailleurs fait au sujet de leurs politiques relatives aux difficultés financières des clients.

Le Code accorde une importance particulière à la protection des clients vulnérables ou démunis. L'adoption par les fournisseurs de politiques et de pratiques appropriées en la matière est expressément énoncée parmi les engagements clés du Code⁴⁰². Le Code consacre un chapitre complet à la gestion du crédit et des dettes.

Le Code prévoit que les fournisseurs ont l'obligation, avant d'interrompre ou de débrancher un service pour défaut de paiement, de transmettre un avis, mais aussi de prendre des moyens raisonnables pour s'assurer que le consommateur a bien reçu l'avis et qu'il a compris sa portée⁴⁰³. Les fournisseurs doivent également informer ce consommateur de l'existence de leur « *Financial Hardship policy* », le nom donné aux politiques relatives aux difficultés de paiement⁴⁰⁴.

L'encadrement australien de ces politiques relatives aux difficultés financières des abonnés mérite d'ailleurs d'être étudié davantage. Il n'existe pas d'équivalent canadien et il ressort de notre étude des contrats des fournisseurs canadiens qu'ils n'offrent que très peu de détails sur la gestion des factures impayées et sur la prise d'ententes de

³⁹⁹ **FARGE, A.** *Droit au maintien de la connexion Internet : encore trop peu d'effets*, op. cit. note 392.

⁴⁰⁰ **COMMUNICATIONS ALLIANCE.** *Telecommunications Consumer Protections Code*, C628:2015, en ligne: https://www.commsalliance.com.au/_data/assets/pdf_file/0004/60988/TCP-C628-2015-incorporating-Variation-No-1-2018.pdf

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² *Ibid.*, introductory statement.

⁴⁰³ *Ibid.*, art 6.7.

⁴⁰⁴ *Ibid.*

paiement et que, même dans le cadre de ces ententes, les difficultés de paiement réelles propres au consommateur semblent rarement prises en compte. Pourtant, près d'un tiers des consommateurs auraient conclu ou tenté de conclure une entente de paiement avec leur fournisseur de services par le passé, selon les résultats de notre sondage.

En vertu du Code, chaque fournisseur doit avoir une telle politique relative aux difficultés financières⁴⁰⁵. On y définit ainsi les « difficultés financières » :

Financial Hardship means a situation where:

- a) *a Customer is unable to discharge the financial obligations owed by the Customer under their Customer Contract or otherwise discharge the financial obligations owed by the Customer to a Supplier, due to illness, unemployment, being the victim of domestic or family violence, or other reasonable cause; and*
- b) *the Customer believes that they are able to discharge those obligations if the relevant payment arrangements or other arrangements relating to the supply of Telecommunications Products by the Supplier to the Customer are changed*⁴⁰⁶.

À première vue, on pourrait croire que cette politique ne s'appliquerait que dans les cas où un client rencontre un « accident de parcours » qui affecte sa situation financière, mais le TIO a élargi cette définition dans son guide à l'intention des fournisseurs afin d'inclure davantage de consommateurs en situation de difficultés financières. Afin que le consommateur puisse prendre facilement connaissance de la politique, les fournisseurs ont l'obligation de la rendre entièrement accessible sur leur site Web et d'offrir un résumé de cette politique à un consommateur qui fait état de difficultés financières, qui pourrait être éligible à la politique⁴⁰⁷ ou qui en fait tout simplement la demande⁴⁰⁸. Afin d'aider plus largement le consommateur, un fournisseur doit également indiquer à sa politique une ou des sources « at which the Consumer or former Customer can locate contact details of community financial counsellors or consumer advocates who deal with financial difficulty matters⁴⁰⁹ ».

Il semble donc que les défauts de paiement des abonnés des services de communication et même les situations susceptibles d'entraîner des défauts de paiement sont ainsi intégrés à une vision plus large de « santé financière » des consommateurs australiens. Cette approche est d'autre part parfaitement logique lorsque l'on considère que la reconnaissance du caractère essentiel des services de télécommunications s'appuie en grande partie sur des considérations sociales.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, art 6.11.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, art 2.1.

⁴⁰⁷ Dans son guide destiné aux fournisseurs, le TIO rappelle que les « vulnerable customers may have barriers to self-identification of financial hardship » et qu'il est souhaitable de mettre en place des « supplier-initiated practices that may serve to identify customers who may be in financial hardship » :

TELECOMMUNICATIONS INDUSTRY OMBUDSMAN. *Assisting and responding to customers in financial hardship - Principles and practices – guide for telecommunications providers*, 2017, p.7, disponible en ligne : <https://www.tio.com.au/guidance-notes/financial-hardship> (document consulté le 20 mai 2019).

⁴⁰⁸ **COMMUNICATIONS ALLIANCE.** *Telecommunications Consumer Protections Code*, op. cit. note 400, art. 6.11.1(a).

⁴⁰⁹ *Ibid.*, art 6.11.1(d).

Le Code prévoit qu'un fournisseur a l'obligation d'évaluer l'admissibilité d'un consommateur à de l'aide en vertu de sa politique relative aux difficultés financières⁴¹⁰. En cas d'admissibilité, plusieurs options peuvent alors s'offrir au consommateur, dont la prise d'une entente de paiement⁴¹¹.

Si le Code ne prévoit pas de critères précis relatifs au contenu de ces ententes, le TIO a tout de même développé une série de principes directeurs qui doivent guider l'élaboration et la mise en œuvre des politiques relatives aux difficultés financières par les fournisseurs, dont plusieurs concernent les ententes offertes. Les principes directeurs guident également l'Ombudsman dans sa gestion des plaintes des consommateurs à ce sujet.

De l'avis du TIO, les politiques des fournisseurs doivent être avant tout destinées à permettre aux clients qui sont en difficulté financière de garder l'accès à leurs services de communication essentiels⁴¹². Parmi les principes identifiés par l'Ombudsman, nous notons :

- L'élaboration d'ententes de paiement personnalisées et adaptées à la réalité économique et sociale des consommateurs :

Given the range of circumstances in which a customer may find themselves in financial hardship, supplier financial hardship policies ideally offer a response that can be tailored to meet these circumstances and the repayment capacity of individual customers⁴¹³.

Supplier financial hardship policies ensure that the response to a customer who is experiencing financial hardship is proportionate, and commensurate with matters such as the degree of vulnerability and the customer's capacity to meet their financial obligations. This includes taking steps to ensure customers are only offered repayment options and ongoing services that they can afford⁴¹⁴.

- L'offre d'une variété de modalités potentielles d'une entente de paiement, dont :

- a) *providing an extension of time to make a payment;*
- b) *making available payment arrangements, including payment by instalments or over an extended period of time;*
- c) *offering incentives (such as reduced payments and partial debt waiver) for meeting payment obligations;*
- d) *providing payment vouchers to financial counselling or other community services, to give directly to consumers who are in financial hardship; [...]*
- e) *j) releasing a customer in financial hardship from their contract and providing a waiver of debt when financial hardship is entrenched or the debt arose as a result of family violence⁴¹⁵.*

⁴¹⁰ *Ibid.*, art 6.12.

⁴¹¹ *Ibid.*, art 6.12.1(f).

⁴¹² **TELECOMMUNICATIONS INDUSTRY OMBUDSMAN.** *Assisting and responding to customers in financial hardship Principles and practices*, op. cit. note 407, pp.7 et 5.

⁴¹³ *Ibid.*, p.7.

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ *Ibid.*, p.10.

- Le maintien d'une collaboration continue entre les fournisseurs et les organismes de défense des consommateurs aux prises avec des difficultés financières et les conseillers financiers communautaires :
 1. *Maintain regular contact with financial counselling organisations and relevant agencies to identify emerging issues.*
 2. *Assist financial counsellors to keep abreast of supplier financial hardship policies, through mechanisms such as newsletters and other direct communications.*
 3. *Appoint a liaison officer as a point of contact with financial counsellors.*
 4. *Develop and communicate (e.g. via newsletters) a dedicated contact number and/or email address for financial counsellors that is regularly monitored*⁴¹⁶.

6.4.2 L'ENCADREMENT DES INSCRIPTIONS AUX DOSSIERS DE CRÉDIT

Les consommateurs australiens font également l'objet de certaines protections lors de la divulgation d'un défaut de paiement à un bureau de crédit par un fournisseur de service de communication.

Des règles sont prévues au *Privacy Act 1988*⁴¹⁷ et au *Credit Reporting Code 2014*⁴¹⁸ relativement au montant minimal en souffrance, à l'avis aux consommateurs et aux délais d'inscription d'un défaut au dossier de crédit.

D'entrée de jeu, ce ne sont pas tous les défauts de paiement qui peuvent être inscrits par les fournisseurs de services au dossier de crédit de leurs abonnés : la somme en souffrance doit être d'au moins 150 \$ et être exigible depuis au moins 60 jours⁴¹⁹.

S'il souhaite inscrire un défaut de paiement au dossier de crédit d'un de ses abonnés ou d'un ancien abonné, le fournisseur devra lui envoyer au moins deux avis : un premier avis l'informant qu'un solde est en souffrance et un second avis, au moins 30 jours plus tard, indiquant que des renseignements sur le défaut de paiement seront divulgués à un bureau de crédit. Si les sommes sont toujours en souffrance 14 jours après l'envoi de ce second avis, le fournisseur pourra alors inscrire une note au dossier de crédit⁴²⁰.

Advenant le remboursement intégral de la dette (ou le remboursement partiel, suite à une entente avec le fournisseur) après l'inscription au dossier de crédit, le fournisseur devra

⁴¹⁶ *Ibid.*, p.12.

⁴¹⁷ **AUSTRALIE.** *Privacy Act 1988*, no. 119, 1988, en ligne : <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00025>

⁴¹⁸ **AUSTRALIE.** *Credit Reporting Code 2014*, code enregistré en vertu de la sous-section 26T(5)(b) du *Privacy Act*, en ligne ; <https://www.oaic.gov.au/privacy-law/privacy-archive/privacy-codes-archive/privacy-credit-reporting-code-2014-version-1-2-archived> ; Voir aussi la table de concordance : **AUSTRALIE.** *Federal Register of Legislation. Privacy (Credit Reporting) Code 2014 (Version 2)*, en ligne : <https://www.legislation.gov.au/Details/F2018L00925> (page consultée le 4 juin 2019).

⁴¹⁹ *Privacy Act*, *op. cit.* note 417, sec 6Q ; *Credit Reporting Code*, *op. cit.* note 418, art 9.

⁴²⁰ *Credit Reporting Code*, *op. cit.* note 418, art 9.3.

« mettre à jour » auprès du bureau de crédit les renseignements relatifs au défaut de paiement, et ce, dans un délai de 3 jours⁴²¹.

Il est notable que ces règles australiennes répondent justement aux critiques faites par les consommateurs canadiens sondés dans cette étude relativement aux inscriptions des fournisseurs à leur dossier de crédit. L'absence d'avis préalable à l'inscription et les difficultés à inclure une note explicative au dossier (notamment en ce qui concerne un paiement fait suite à l'inscription) figuraient en tête de liste.

6.5 Belgique

6.5.1 LA RESTRICTION DES FRAIS RELATIFS AUX DÉFAUTS DE PAIEMENT

Si le CRTC n'intervient plus sur les frais relatifs au défaut de paiement imposés par les fournisseurs de service d'ici, croyant à tort que le libre marché « garantira une protection adéquate des consommateurs », le législateur belge a opté pour une approche bien différente.

La loi belge relative aux communications électroniques prévoit des règles qui encadrent les frais qui peuvent être exigés par les fournisseurs de services de communication lors d'un défaut de paiement par leur client⁴²².

Cinq types de frais y sont encadrés comme suit :

- *Le taux d'intérêt applicable aux soldes en souffrance :*
La loi restreint au taux d'intérêt légal celui que les fournisseurs peuvent porter au compte des clients pour des sommes en souffrance⁴²³.
- *Les frais relatifs à l'envoi de rappels écrits de l'expiration de l'échéance d'une facture :*
La loi prévoit qu'un fournisseur peut rappeler par écrit à un consommateur l'expiration de l'échéance d'une facture et l'enjoindre de payer le montant de celle-ci. S'il envoie ce type d'avis, il ne pourra exiger de frais pour l'envoi d'un premier rappel et ne pourra réclamer de frais supérieurs à 10 euros pour les rappels subséquents⁴²⁴.
- *Les frais relatifs à l'envoi d'avertissements écrits avant l'interruption du service pour défaut de paiement :*
La loi prévoit que ces frais ne peuvent excéder 10 euros⁴²⁵.
- *Les frais liés à l'interruption du service :*
La loi prévoit que l'interruption du service est gratuite⁴²⁶, c'est-à-dire qu'un fournisseur ne peut exiger des frais d'interruption et ne peut exiger le paiement des frais mensuels du service pendant l'interruption.

⁴²¹ *Privacy Act, op. cit.* note 417, sec 6T ; *Credit Reporting Code, op. cit.* note 418, art 10.2.

⁴²² **BELGIQUE.** *Loi relative aux communications électroniques*, no 2005011238, en ligne : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?

⁴²³ *Ibid.*, art 119(2).

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ *Ibid.*, art 119(3).

- *Les frais de réactivation des services suivant une interruption pour défaut de paiement :*
La Loi prévoit qu'un fournisseur ne peut réclamer plus de 30 euros pour cette réactivation⁴²⁷.

Si un fournisseur exige tout de même des frais supérieurs à ceux indiqués à la loi, « tous les coûts ainsi que les intérêts facturés à l'abonné sont caducs et l'abonné a droit, le cas échéant, à une réactivation gratuite du service⁴²⁸ ».

6.5.2 LA RÉDUCTION DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATION PLUTÔT QUE LA SUSPENSION

La loi belge prévoit également une étape intermédiaire entre l'envoi d'un avertissement écrit avant l'interruption du service pour défaut de paiement et l'interruption complète du service. Cette étape n'est applicable qu'aux abonnés qui sont en défaut de paiement pour la première fois dans les douze derniers mois⁴²⁹, ce qui inclura vraisemblablement des consommateurs qui font face à des difficultés financières imprévues.

Si un abonné ne donne pas suite à l'avertissement que lui a transmis le fournisseur (contestation du montant impayé ou conclusion d'un plan d'apurement), ce dernier peut limiter la fourniture de ses services de téléphonie et d'accès Internet ; les services devront demeurer utilisables pour certaines fonctions ou applications essentielles au quotidien (services d'urgence, courriels, etc.) :

*un service minimum est un service dans le cadre duquel l'utilisateur final dispose au moins encore de la possibilité d'appeler les services d'urgence et d'accéder à un Internet fixe à une vitesse de chargement et de téléchargement qui soit aussi élevée que la vitesse que l'abonné reçoit encore lorsque le volume Internet compris dans son abonnement est épuisé ou, si une telle poursuite de l'accès à Internet n'est pas prévue dans sa formule d'abonnement, à une vitesse de chargement et de téléchargement supérieure à 256 kbps.*⁴³⁰

(nous soulignons)

Le fournisseur devra envoyer un second avis après la mise en place du service minimal et donner une nouvelle fois un délai à l'abonné pour remédier à sa situation avant de pouvoir procéder à l'interruption complète du service impayé⁴³¹.

À noter que la mise en place de ces règles faisait suite à certains abus dans l'interruption des services de la part des fournisseurs qui tentaient de faire pression sur les mauvais payeurs⁴³².

⁴²⁶ *Ibid.*, art 119(10).

⁴²⁷ *Ibid.*, art 119(10).

⁴²⁸ *Ibid.*, art 119(11).

⁴²⁹ *Ibid.*, art 119(§11)2).

⁴³⁰ *Ibid.*, art 119(§4)2).

⁴³¹ *Ibid.*, art 119(§6).

⁴³² **CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE.** *Rapport relatif au projet de loi portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques*, juillet 2017, doc no 54 2558/003, p.3, en ligne : <http://www.lachambre.be/FLWB/pdf/54/2558/54K2558003.pdf> (document consulté le 15 juin 2019).

Conclusion

Les services de téléphonie résidentielle et sans fil et le service d'accès à la large bande sont tous reconnus comme des services de base par le CRTC et intégrés à l'objectif du service universel⁴³³. Dans le cadre de ce que l'on appelle les services de communication s'ajoute à ces services celui de télédistribution, qui, sans être aussi essentiel, est tout de même important dans le quotidien de nombreux consommateurs canadiens ; environ les trois quarts des ménages y sont actuellement abonnés⁴³⁴.

Si la question du prix mensuel de ces différents services de communication est régulièrement débattue au pays, celle des problèmes d'accessibilité et d'abordabilité des services, qui y est pourtant intimement liée, l'est beaucoup moins. Les politiques des fournisseurs en matière de gestion des mauvaises créances et du « risque financier » que représentent certains consommateurs sont susceptibles de mettre en péril l'accès universel tant souhaité. Si les fournisseurs, en tant qu'entreprises privées, peuvent légitimement avoir comme priorité la recherche de profits, le statut particulier (lire : essentiel) des services qu'ils fournissent devrait aussi être pris en compte lorsqu'ils souhaitent entreprendre des démarches de gestion des mauvaises créances (suspension, débranchement, entente de paiement, note au dossier de crédit, etc.).

La présente étude aura permis de dresser un portrait de l'encadrement actuel des pratiques des fournisseurs en matière de débranchement et de suspension, de dépôt, d'ententes de paiement et d'inscription au dossier de crédit. Il en ressort que les protections dont bénéficiera un consommateur dans ces circonstances varieront considérablement selon le service auquel il est abonné et même selon la région dans laquelle il réside. Si certaines des différences peuvent s'expliquer, d'autres semblent totalement arbitraires, voire injustifiables. Ces différences sont d'autant moins compréhensibles que le contexte en est un de disparition progressive des distinctions entre les différents services, devenus complémentaires et le plus souvent vendus par un même fournisseur dans le cadre de forfaits qui regroupent deux ou trois, voire quatre services.

On peut admettre que l'encadrement de la suspension ou du débranchement d'un service de télédistribution pour défaut de paiement soit moins sévère que celui de la suspension ou du débranchement d'un service de téléphonie ; ces derniers ont une importance primordiale pour la sécurité (service 9-1-1), la réduction de l'isolement et l'amélioration des perspectives d'emploi, comme le reconnaît le CRTC. Les services de télédistribution sont néanmoins importants dans le quotidien de nombreux consommateurs et leur suspension mériterait tout de même un meilleur encadrement, ou, en réalité, un encadrement tout court.

Il est beaucoup moins justifiable que des règles et des protections différentes s'appliquent selon le type de services de téléphonie ; pourquoi le montant du dépôt de garantie que le fournisseur peut exiger est-il limité lorsqu'il s'agit d'un service de téléphonie résidentielle, mais qu'il ne l'est pas pour un service de téléphonie sans fil (pourtant plus coûteux) ? Pourquoi la révision obligatoire des fournisseurs de la

⁴³³ **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-496*, op. cit. note 315.

⁴³⁴ **CRTC**. *Rapport de surveillance des communications 2018*, op. cit. note 1, p.21.

pertinence de conserver un dépôt de garantie n'est-elle qu'aux 12 mois pour les services de téléphonie sans fil, alors qu'elle est doit être effectuée chaque six mois pour les services de téléphonie résidentielle ?

Il est également incompréhensible que le CRTC ait pu tolérer une absence de protections pendant des années pour les abonnés du service d'accès Internet aux prises avec des difficultés de paiement ou dans une situation financière difficile. Il s'agit d'un service des plus essentiels aujourd'hui (accès aux services gouvernements, accès à l'information – nouvelles, santé, éducation, etc. —, recherche d'emploi et de logement).

Et lorsque la réglementation en place n'est pas incohérente, elle tolère certaines pratiques des fournisseurs qui semblent carrément abusives. Est-il acceptable qu'un consommateur qui éprouve déjà des difficultés financières se voie facturer les frais mensuels d'un service auquel il n'a plus accès parce qu'il a été suspendu par le fournisseur pour défaut de paiement ? Est-il acceptable qu'un fournisseur de services aussi essentiels que la téléphonie ou l'accès à Internet impose 42,58 % d'intérêts (annuels) aux comptes en souffrance, en plus de multiples autres frais en tout genre (frais de recouvrement, de débranchement, de rebranchement, etc.) ? Est-il acceptable qu'un consommateur à qui l'on demande un dépôt de garantie, fort probablement parce qu'il se trouve dans une situation financière plus précaire, n'ait pas droit aux rabais de regroupement de services (*bundling discount*), auquel ont pourtant droit tous les autres abonnés du même fournisseur ?

En présence de cet encadrement décousu, incomplet et à l'occasion, complaisant, comment prétendre que le libre-jeu du marché offre des protections suffisantes aux consommateurs plus vulnérables, ceux qui peinent à payer pour leurs services de communication et pour lesquels les fournisseurs en quête de clients additionnels ne se battent certainement pas ? Les limites du libre-jeu du marché sont on ne peut plus claires à ce sujet ; les exemples tirés de la documentation contractuelle ne manquent pas :

- En l'absence de règles relatives à la suspension des services d'accès Internet, la documentation contractuelle des fournisseurs ne présente aucune protection minimale (préavis, délai de grâce, montant minimal, etc.), contrairement à ce qui existe pour les services de téléphonie pour lesquelles ils sont obligés de le faire ;
- Des fournisseurs s'octroient le droit de suspendre le service d'un client qui n'est pas en défaut de paiement auprès d'eux, mais bien auprès d'autres compagnies (de communication ou pas) qui leur appartiennent ;
- Des fournisseurs ont doublé le taux d'intérêt applicable aux comptes en souffrance quelques mois à peine après que le CRTC ait décidé de s'abstenir de les réglementer, et ce, après lui avoir fait des représentations à l'effet que les forces du marché feraient en sorte que les taux resteraient stables ;
- Des fournisseurs offrent des ententes de paiement complètement inadaptées à la réalité financière de leurs abonnés qui éprouvent des difficultés de paiement ;
- Etc.

La situation des ententes de paiement est particulièrement inquiétante et mérite quelques commentaires supplémentaires. Les résultats du sondage mené dans le cadre de notre étude révèlent que 29 % des répondants ont déjà conclu une entente de paiement ou

tenté d'en conclure une. Ce chiffre grimpe à 40 % chez les consommateurs âgés de 18-34 ans. La conclusion d'ententes de paiement est donc courante et essentielle pour de nombreux consommateurs canadiens. Pourtant, il n'existe absolument aucune règle sur le sujet ; les fournisseurs sont libres d'offrir ou non ces ententes et d'en décider les modalités, en appliquant les critères de leur choix. À la lumière des résultats du sondage et des témoignages de conseillers budgétaires que nous avons interrogés, nous nous désolons de constater que ces critères n'incluent pas la situation financière et la capacité de payer des consommateurs concernés. Comment s'attendre à ce qu'un consommateur fasse les paiements requis si son budget ne le lui permet pas ? S'en suivra une série de situations regrettables : nouveau défaut de paiement, suspension de service, augmentation continue de la dette (intérêts, frais et facturation du service mensuel malgré tout), tache au dossier de crédit, etc. Il s'agit pourtant de services de communication dont l'accès est essentiel et qui ne devrait, selon le CRTC même, être restreint que très exceptionnellement. À l'heure actuelle, trop de consommateurs sont privés de ces services parce qu'ils ne peuvent négocier ou conclure d'ententes de paiement raisonnables. Plusieurs auraient pourtant probablement été en mesure de payer pour les services et de rembourser progressivement les sommes en souffrance, si les fournisseurs avaient fait preuve de plus de souplesse et envisagé plus d'accommodements.

Le libre-jeu du marché ne semble pas davantage garant du respect des (maigres) règles existantes. Chaque année, la CPRST reçoit des centaines de plaintes relatives aux pratiques des fournisseurs en matière de dépôts de sécurité, de suspension et de débranchements des services, d'inscriptions au dossier de crédit, etc. Ces plaintes portent de manière disproportionnée sur le service de téléphonie sans fil, qui fait pourtant l'objet de règles plus strictes (quoique tout de même insuffisantes). Les consommateurs sondés dans le cadre de la présente étude ont eux aussi leur lot de problèmes à raconter. Près de la moitié de ceux qui affirment avoir vécu une suspension ou un débranchement de service n'auraient pas reçu l'avis préalable qui est portant obligatoire. Près d'un tiers des consommateurs qui ont dû fournir un dépôt de garantie n'ont jamais revu la couleur de leur argent, malgré le respect de leurs obligations. Ces situations sont inacceptables.

Cela nous mène à la question suivante : dans ces circonstances, comment assurer que les consommateurs canadiens de services de communication disposent de protections, droits et recours adéquats face à leur fournisseur de services de communication lorsqu'ils se trouvent en situation de précarité financière ou en difficulté de paiement ? Les règles doivent impérativement être resserrées. Il faut cesser de croire que les consommateurs dits « mauvais payeurs » sont adéquatement protégés par le libre-jeu du marché et opter plutôt pour la mise en place de mesures de protection formelles, qui reconnaissent toute l'importance de l'accès aux services de communication malgré des difficultés financières.

L'examen des pratiques d'importants fournisseurs d'énergie au Québec et en Ontario et d'un échantillon de législations étrangères nous a permis de relever un certain nombre de mesures pertinentes et parfois novatrices qui indiquent la voie pour l'élaboration des mesures de protection qui seraient souhaitables dans le cadre des services de communication canadiens en matière de débranchement, d'ententes de paiement, de notes au dossier de crédit et de dépôts.

Ces encadrements et programmes décrits au sixième chapitre ont fait leurs preuves. Ils présentent en outre l'avantage d'établir un nécessaire équilibre entre les préoccupations économiques du marché et les préoccupations sociales que soulèvent à la fois l'accès à des services essentiels et l'aide qui peut être nécessaire aux consommateurs qui se retrouvent dans des situations financières difficiles. Le CRTC pourrait et gagnerait à s'en inspirer en vue de l'adoption d'un encadrement raisonné.

Recommandations

Attendu que l'accès aux services de communication est aujourd'hui indispensable dans le quotidien des Canadiens ;

Attendu que la grande majorité des ménages canadiens sont abonnés à un ou plusieurs des quatre grands services de communication (téléphonie sans-fil, téléphonie résidentielle, accès Internet et télédistribution) ;

Attendu que le CRTC a reconnu le caractère essentiel des services de téléphonie résidentielle et sans-fil et du service d'accès à Internet ;

Attendu que de nombreux consommateurs peinent à payer l'entièreté de leur facture de services de communication chaque mois ;

Attendu que l'encadrement actuel des pratiques des fournisseurs en matière de gestion des créances est inadéquat, notamment parce que :

- Il est dispersé dans trois codes de conduite distincts du CRTC (et autre réglementation du CRTC) qui prévoient tous des règles différentes et qui emploient des termes différents ;
- Plusieurs des différences entre les règles qui s'appliquent aux différents services sont arbitraires et n'ont pas lieu d'être, particulièrement entre les services de téléphonie résidentielle et sans-fil ;
- Sont tolérées certaines pratiques abusives des fournisseurs, notamment en ce qui concerne les frais exigés des consommateurs qui éprouvent des difficultés financières (taux d'intérêt, frais multiples de débranchement et de rebranchement, facturation des services malgré une suspension, etc.) ;
- Les services de télédistribution font l'objet de protections familiales ;
- Les services d'accès Internet ne sont toujours pas couverts ;

Attendu que la CPRST a fait état des difficultés administratives causées par la multiplicité des codes et des encadrements existants ;

Attendu qu'en l'absence de protections pour les consommateurs ou d'encadrements spécifiques, les fournisseurs adoptent régulièrement des pratiques abusives ou qui ne tiennent pas compte du caractère essentiel des services de communication ;

Attendu que le libre jeu du marché ne fournit pas les protections nécessaires aux consommateurs qui éprouvent des difficultés de paiement ;

Attendu que les résultats de notre sondage révèlent que les consommateurs sont nombreux à ignorer l'existence même de règles applicables aux fournisseurs de services de communication en matière de dépôt, de débranchement et de suspension, d'ententes de paiement et de dossiers de crédit et que plusieurs croient à tort que certains éléments sont encadrés par la réglementation ;

Union des consommateurs recommande au CRTC :

1. D'encadrer les pratiques de gestion des mauvaises créances des fournisseurs, d'harmoniser les règles applicables et de les regrouper au sein d'un même document ou code ;
2. De prévoir un haut niveau de protection pour les consommateurs qui rencontrent des difficultés financières et éprouvent des difficultés à payer leurs factures de services de communication, et ce, pour tous les services de communications, en adaptant au besoin les modalités exactes selon le caractère essentiel des services visés ;
3. De veiller à ce que le code unifié soit facilement accessible et compréhensible aux consommateurs, afin qu'ils puissent prendre connaissance des protections auxquelles ils ont droit et profiter des mesures qui y seront prévues.

CONCERNANT LES DÉPÔTS DE GARANTIE

Attendu que les consommateurs qui se voient exiger un dépôt sont généralement dans une situation financière plus précaire (historique de crédit insuffisant ou entaché) ;

Attendu qu'aucun plafond n'est imposé au montant des dépôts de garantie que peuvent exiger les fournisseurs pour les services de téléphonie sans fil, de télédistribution et d'accès à Internet ;

Attendu que les demandes de dépôt auprès des consommateurs sont courantes (25 % des consommateurs sondés — et 40 % des 18-24 ans — ont déjà fait l'objet d'une demande de dépôt de garantie par un fournisseur de service) ;

Attendu que les principaux problèmes rencontrés par les consommateurs en matière de dépôt de garantie sont :

- Le montant excessif du dépôt exigé ;
- Le non-remboursement du dépôt ;

Attendu que les règles existantes relatives à la révision et à la remise d'un dépôt de garantie au consommateur diffèrent, inexplicablement, selon le type de service de téléphonie ;

Attendu que l'encadrement actuel du CRTC qui porte sur la révision et la remise des dépôts ne s'applique pas aux services de télévision et d'accès à Internet ;

Attendu que la très grande majorité des plaintes que reçoit la CPRST en matière de dépôt de garantie concernent le non-remboursement dudit dépôt au consommateur ;

Attendu que les conditions de remise et de révision des dépôts de garantie sont très souvent absentes dans la documentation contractuelle des fournisseurs ;

Attendu que la fourniture d'un dépôt de garantie par le consommateur l'empêche parfois de profiter des promotions de certains fournisseurs, dont les rabais pour regroupement de services ;

Attendu que les résultats de notre sondage indiquent que les consommateurs sont majoritairement favorables à un encadrement du montant du dépôt qui peut être exigé et du délai de remise dudit dépôt ;

Attendu que les conditions de services des fournisseurs d'énergie prévoient le calcul exact du montant des dépôts exigés aux consommateurs ;

Attendu que les conditions de services des *public utilities* de certains États américains prévoient l'exemption de certaines catégories de consommateurs de la fourniture d'un dépôt de garantie ;

Union des consommateurs recommande au CRTC :

4. De prévoir des plafonds aux dépôts de garantie qui peuvent être exigés des consommateurs par les fournisseurs, et ce, pour tous les services de communication ;
5. De prévoir précisément dans quelles circonstances un dépôt peut et ne peut être exigé ;
6. D'imposer aux fournisseurs d'offrir aux consommateurs qui se trouvent dans l'incapacité de fournir un dépôt des options de rechange ;
7. De prévoir des exemptions aux demandes de dépôts pour certaines catégories de consommateurs vulnérables (faible revenu, personnes âgées, etc.) ;
8. D'interdire aux fournisseurs de pénaliser un consommateur qui fournit un dépôt de garantie en limitant, par exemple, son accès à certains forfaits ou promotions ;
9. De prévoir des règles uniformes à tous les services relativement à la révision et à la remise des dépôts de garantie par les fournisseurs.

CONCERNANT LES SUSPENSIONS ET LES DÉBRANCHEMENTS DE SERVICES

Attendu que les débranchements et les suspensions ne présentent pas le caractère d'exception qu'ils devraient avoir (17 % des consommateurs sondés — et 26 % des 18-34 ans — ont déjà vécu une suspension ou un débranchement de services de communication) ;

Attendu qu'aucun seuil n'est fixé aux fournisseurs quant au montant ou au délai minimal de retard de paiement qui doit être dépassé avant qu'ils soient autorisés à procéder à la suspension et au débranchement d'un service d'accès Internet ou de télévision ;

Attendu que l'absence d'un avis préalable à la suspension ou au débranchement de service constitue le premier problème en importance rapporté à la CPRST en matière de suspension et de débranchement de service ;

Attendu que les principaux problèmes rencontrés par les consommateurs en matière de suspension et de débranchement sont :

- L'absence d'avis préalable ;
- La suspension ou le débranchement du service suivant un retard de paiement insignifiant (délai ou montant) ;
- La suspension ou le débranchement du service malgré la prise d'une entente de paiement

Attendu que les résultats de notre sondage indiquent que les consommateurs sont majoritairement favorables à l'imposition d'une obligation pour les fournisseurs d'envoyer un avis avant de procéder à la suspension d'un service pour défaut de paiement et à l'imposition d'une durée minimale de retard de paiement qui donne ouverture à une procédure de suspension ou de débranchement ;

Attendu que d'autres juridictions, dont la France et la Belgique, prévoient des mesures d'atténuation, par exemple : la réduction des services de communication essentiels (utilisations, vitesses, etc.) plutôt que ou avant la suspension complète d'un service pour défaut de paiement ;

Attendu que les fournisseurs imposent une variété d'autres frais aux consommateurs (frais de débranchement, de rebranchement, de recouvrement, etc.) ;

Attendu que les fournisseurs ont actuellement comme pratique de facturer au consommateur les frais mensuels d'un service auquel il n'a plus accès parce qu'il a été suspendu pour défaut de paiement ;

Attendu que d'autres juridictions, comme la Belgique, ont encadré les sommes qui peuvent être demandées aux consommateurs en défaut ;

Union des consommateurs recommande au CRTC :

10. D'imposer aux fournisseurs de services de communication le respect de seuils, soit un montant minimal propre à chacun des services de communication et une durée de retard de paiement, en deçà desquels il leur serait interdit d'entreprendre des démarches de suspension ou de débranchement pour défaut de paiement ;

Services de communication : les recours avant le débranchement sont-ils suffisants ?

11. D'imposer aux fournisseurs de tous les services de communication l'envoi d'avis préalables à toute suspension ou débranchement de service ;
12. De veiller au respect strict des obligations existantes auxquelles sont tenus les fournisseurs en matière d'avis préalables à la suspension ou au débranchement de services de téléphonie ;
13. D'encourager les fournisseurs à mettre en place des mesures d'atténuation, et de fournir aux consommateurs qui présentent des retards de paiement des services réduits à leurs fonctionnalités essentielles (utilisations, vitesses, etc.) plutôt que de procéder immédiatement à leur suspension.
14. D'encadrer et de plafonner les frais qui peuvent être exigés par les fournisseurs à des consommateurs en cas de suspension ou débranchement de service pour défaut de paiement ;
15. De s'inspirer, à cette fin, des juridictions étrangères qui ont plafonné le montant des multiples frais qui peuvent être exigés par les fournisseurs ;
16. D'interdire aux fournisseurs de facturer les frais mensuels d'un service qui a été suspendu pour défaut de paiement.

CONCERNANT LES ENTENTES DE PAIEMENT

Attendu que le besoin d'ententes de paiement avec les fournisseurs de services est considérable (29 % des consommateurs sondés — et 40 % des 18-34 ans — ont déjà conclu ou tenté de conclure une entente de paiement avec leur fournisseur de services de communication) ;

Attendu que la possibilité pour un consommateur de négocier une entente de paiement et les modalités de ce type d'entente sont à l'entière discrétion des fournisseurs ;

Attendu que la majorité des documents contractuels des fournisseurs étudiés n'indiquaient ni la possibilité de conclure une entente de paiement ni les paramètres utilisés par les fournisseurs pour déterminer la possibilité ou les modalités, le cas échéant, d'une telle entente ;

Attendu que les principaux problèmes rencontrés par les consommateurs en matière d'ententes de paiement sont :

- L'offre ou la conclusion d'une entente de paiement irréaliste, compte tenu de la situation financière du consommateur (période trop courte, mensualités trop importantes, manque de flexibilité, etc.) ;
- Le refus du fournisseur de conclure une entente de paiement ;
- La suspension ou le débranchement du service malgré la conclusion d'une entente de paiement ;

Attendu que les ententes qui ne tiennent pas compte de la situation budgétaire du consommateur ou de ses capacités financières sont vouées à l'échec et qu'elles entraîneront vraisemblablement de nouveaux défauts du consommateur ;

Attendu qu'un des problèmes les plus fréquemment rapportés à la CPRST en matière d'ententes de paiement concerne la rapidité avec laquelle les fournisseurs procèdent à la suspension des services en cas de non-respect de l'entente par le consommateur ;

Attendu que les résultats de notre sondage indiquent que les consommateurs sont majoritairement favorables à l'établissement de balises pour les ententes ;

Attendu que les grands fournisseurs d'énergie au Québec et en Ontario offrent des ententes de paiement adaptées à la situation et au revenu des ménages ;

Attendu que les grands fournisseurs d'énergie au Québec et en Ontario offrent également des ententes de paiement personnalisées aux ménages à faible revenu, qui permettent l'étalement d'une dette sur une plus longue période, voire l'effacement progressif de la créance ;

Attendu que le Telecommunications Industry Ombudsman d'Australie a développé une série de principes directeurs relatifs aux politiques des fournisseurs dont les abonnés rencontrent des difficultés de paiement, dont plusieurs portent sur l'élaboration d'ententes personnalisées et adaptées à la réalité économique et sociale des consommateurs ;

Union des consommateurs recommande au CRTC :

17. D'imposer aux fournisseurs de services de communication d'offrir aux consommateurs qui sont aux prises avec des difficultés de paiement la possibilité de conclure une entente de paiement ;
18. D'imposer aux fournisseurs d'être proactifs dans la conclusion d'ententes de paiement avec des consommateurs aux prises avec des difficultés financières et dans la promotion de l'existence de telles ententes (sites Web, factures, etc.) ;
19. D'établir les critères qui devront être pris en compte par le fournisseur dans l'élaboration de ses ententes de paiement type et de ses ententes personnalisées, dont notamment la capacité de payer du consommateur concerné et la présence de vulnérabilités particulières.
20. De prévoir aux codes (ou code unifié) des réparations pour les consommateurs dont le fournisseur aurait manqué à ses engagements découlant d'une entente de paiement.

CONCERNANT LE TRAITEMENT DES FACTURES IMPAYÉES

Attendu que les fournisseurs imposent actuellement sur les sommes impayées des taux d'intérêt qui peuvent atteindre plus de 40 % par année ;

Services de communication : les recours avant le débranchement sont-ils suffisants ?

Attendu que les fournisseurs imposent une variété d'autres frais aux consommateurs (frais de retard, de recouvrement, etc.) ;

Attendu que de manière générale, plus un fournisseur a des parts de marché importantes, plus il impose des frais de retard élevés ;

Attendu que d'autres juridictions, comme la Belgique, ont encadré les sommes qui peuvent être demandées aux consommateurs en défaut ;

Union des consommateurs recommande au CRTC :

21. D'encadrer et de plafonner les frais qui peuvent être exigés par les fournisseurs à des consommateurs en défaut de paiement, incluant les taux d'intérêt applicables aux sommes en souffrance ;
22. De s'inspirer, à cette fin, des juridictions étrangères qui ont plafonné le montant des frais qui peuvent être exigés par les fournisseurs ;

Annexe Questionnaire soumis aux fournisseurs de services

Projet de recherche financé par le Bureau de la consommation
(Innovation, Sciences et Développement économique Canada)
Mai 2019

QUESTIONNAIRE

Présentation de l'organisme

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 13 groupes de défense des droits des consommateurs. 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.

UC 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 internet, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Présentation du projet

Union des consommateurs réalise actuellement un projet de recherche sur les protections dont devraient bénéficier les clients des services de télécommunication qui rencontrent des difficultés de paiement, pour les aider à régler leurs dettes avant d'avoir à subir des conséquences fâcheuses. Le projet, intitulé Services de communications : les recours avant le débranchement sont-ils suffisants ? est financé par le Bureau de la consommation d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

À travers ce projet de recherche, nous avons cherché à établir un bilan des cadres réglementaires et des pratiques des fournisseurs relativement aux : dépôts et leur gestion, avis de non-paiement, circonstances de débranchement, ententes de paiements et gestion des dossiers de crédit.

Nous avons également fait un portrait des problèmes rencontrés par les consommateurs de ces services aux prises avec des difficultés de paiement, au moyen d'une revue de la littérature et des rapports de la CPRST et d'un sondage auprès de 2011 Canadiens de plus de 18 ans et abonnés à un service de télécommunication, ce sondage réalisé par une firme spécialisée abordait les problèmes qu'ils ont pu rencontrer et leur connaissance générale de l'encadrement existant en la matière. Nous avons complété la documentation des problèmes rencontrés par les consommateurs en s'adressant aux conseillers budgétaires qui travaillent dans les ACEF membres d'Union des consommateurs.

Sur la base des problèmes observés et à partir des meilleures pratiques observées au Canada et ailleurs, notamment en matière de services publics (comme l'électricité), nous souhaitons être en mesure de proposer des pistes de solution en vue d'une meilleure protection de la clientèle économiquement vulnérable des télécommunications.

Mise en contexte et questions

Voici différents éléments qui ressortent de notre recherche et sur lesquels nous souhaiterions obtenir votre avis.

Encadrements « éclatés »

La revue de littérature, l'enquête auprès des conseillers budgétaires et le sondage que nous avons mené nous ont permis de constater que les clientèles économiquement vulnérables rencontrent un nombre important de problèmes avec les entreprises de télécommunication. L'examen des différents encadrements nous a permis de constater que les protections dont disposent les consommateurs sont inégales selon les différents services (téléphonie filaire, téléphonie cellulaire, service internet et service de câble). Les encadrements sont de plus divisés dans une multitude de documents peu comparable entre eux du fait notamment des terminologies différentes utilisées.

Que pensez-vous de manière générale de l'état actuel de la réglementation en ce qui concerne les mesures de protection relatives aux consommateurs de services de communication en difficulté de paiement ?

Est-il justifié selon vous que les différents services fassent l'objet de règles parfois très différentes en matière de politiques de dépôts et de débranchement ?

Entente de paiement

Beaucoup de clients des fournisseurs de services de télécommunication et de conseillers budgétaires rapportent des problèmes relativement aux ententes de paiement notamment des ententes qui ne tiennent pas compte de la capacité de payer des gens. D'ailleurs, chaque année, la CPRST reçoit des milliers de plaintes relatives aux fournisseurs de services de communication et aux dépôts de sécurité qu'elles exigent, aux ententes de paiements qu'elles proposent, à leurs procédures de recouvrement et à l'utilisation qu'elles font des dossiers de crédit de leurs clients. Malgré cela, il n'existe pas de règles encadrant spécifiquement la prise d'ententes de paiement entre les fournisseurs et leurs clients aux prises avec des difficultés de paiement.

Recevez-vous un nombre important de plaintes concernant des ententes de paiement prises auprès de compagnies de télécommunications ?

Devrait-on, par législation, contraindre les compagnies de télécommunications à prendre des ententes de paiement avec leurs clients ?

Services de communication : les recours avant le débranchement sont-ils suffisants ?

Croyez-vous qu'il serait pertinent d'encadrer les modalités des ententes de paiement que prennent les fournisseurs de services de télécommunication avec leurs clients (durée, pourcentage du montant à rembourser, conséquence d'un manquement à l'entente, etc.) ?

**Nous vous remercions de votre collaboration
et vous invitons à retourner le questionnaire complété d'ici le **vendredi 24 mai 2019** à :**

Sophie Roussin

C : sroussin@uniondesconsommateurs.ca