



Décision de télécom CRTC 2008-46

Ottawa, le 30 mai 2008

Demandes en vue de réviser et de modifier certaines conclusions tirées dans la décision de télécom 2007-130 concernant la création d'une agence indépendante de protection des consommateurs des services de télécommunication

Référence : 8662-B60-200801862 et 8662-B54-200801911

Dans la présente décision, le Conseil modifie certains aspects de la décision de télécom 2007-130. Plus précisément, il modifie :

- *la conclusion obligeant tous les fournisseurs de services de télécommunication admissibles à adhérer au Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications inc. (l'Agence,) en déclarant que cette exigence s'applique pendant trois ans à compter de la date de la décision de télécom 2007-130;*
- *la conclusion annonçant l'examen futur de l'Agence par le Conseil en déclarant que le Conseil amorcera cet examen dans les trois ans suivant la publication de la décision de télécom 2007-130 et qu'il procédera à un nouvel examen de l'adhésion obligatoire;*
- *la conclusion concernant les clauses de limitation contractuelle de responsabilité en précisant que les compensations financières exécutoires ne doivent concerner que les dommages directs subis;*
- *la conclusion concernant les recours collectifs et les plaintes faites au nom des consommateurs en prévoyant que chaque plainte de ce genre acceptée en vue d'un règlement par l'Agence soit traitée comme une seule plainte pour ce qui est de la responsabilité.*

De plus, concernant les compensations financières exécutoires, le Conseil précise que le plaignant doit faire la preuve de l'existence et du montant des pertes subies.

Introduction

1. Le Conseil a reçu deux demandes, toutes deux datées du 4 février 2008, en vue de la révision et de la modification de certains aspects de la décision de télécom 2007-130. Dans cette décision, le Conseil a approuvé, sous réserve du respect de certaines conditions, la structure et le mandat du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications inc. (l'Agence), une agence de protection des consommateurs des services de télécommunication établie par les fournisseurs de services de télécommunication (FST). Les demandes ont été présentées par Bragg Communications Inc., Cogeco Cable Inc., Quebecor Média inc., au nom de Vidéotron ltée, Rogers Communications Inc., et Shaw Communications Inc.

(collectivement Bragg et autres) et par Bell Aliant Communications régionales, société en commandite, Bell Canada, Norouestel Inc., et Télébec, Société en commandite (collectivement Bell Aliant et autres).

2. Dans leurs demandes, les parties ont demandé que le Conseil révise et modifie ses conclusions concernant les questions associées à la limitation de responsabilité. Bragg et autres ont également demandé que le Conseil révise et modifie ses conclusions concernant l'adhésion obligatoire, ainsi que les recours collectifs et les plaintes faites par une organisation de défense des consommateurs au nom d'un ou plusieurs consommateurs (plaintes au nom des consommateurs).
3. Le Conseil a reçu des observations, ou des observations en réplique, au sujet d'une ou des deux demandes de Bragg et autres de la part de Bell Aliant et autres, de Saskatchewan Telecommunications (SaskTel), de Primus Telecommunications Canada Inc. (Primus), du Centre pour la défense de l'intérêt public au nom du Conseil des consommateurs du Canada et de l'Organisation nationale anti-pauvreté (PIAC), et de la Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada (CIPPIC). Le dossier public de ces instances, fermé le 17 mars, est affiché sur le site Web du Conseil à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous l'onglet *Instances publiques*.

Historique

4. Le décret C.P. 2007-533 du 4 avril 2007, intitulé *Décret demandant au CRTC de faire rapport au gouverneur en conseil concernant les plaintes de consommateurs* (le décret), émis par la gouverneure en conseil, indique qu'une agence de protection des consommateurs créée par l'industrie et indépendante de l'industrie des télécommunications, ayant pour mandat de régler les plaintes des particuliers et des petites entreprises de détail (les consommateurs), devrait faire partie intégrante d'un marché de télécommunication déréglementé. Le décret indiquait également que le Conseil approuverait la structure et le mandat de l'Agence.
5. Dans l'avis public de télécom 2007-16, le Conseil, en réponse à une proposition déposée par certains FST, a amorcé une instance et sollicité des observations sur, entre autres, la structure et le mandat de l'agence proposée. Dans la décision de télécom 2007-130, le Conseil a approuvé la structure et le mandat de l'Agence, sous réserve d'un certain nombre de conditions.

Les questions

6. Le Conseil se prononcera sur les trois questions suivantes :
 - I. Existe-t-il un doute réel quant à la rectitude de l'exigence voulant que tous les FST dont les revenus annuels provenant des services de télécommunication canadiens dépassaient 10 millions de dollars au cours de l'exercice précédent (les FST admissibles) soient membres de l'Agence?
 - II. Existe-t-il un doute réel quant à la rectitude de la conclusion selon laquelle l'approbation du Conseil est subordonnée à la modification des documents pertinents de l'Agence pour que le travail du président directeur général (PDG) de l'Agence, dans le cas de décisions exécutoires, ne soit pas entravé par les limitations contractuelles de responsabilité?

III. Existe-t-il un doute réel quant à la rectitude de la demande du Conseil voulant que l'Agence évalue la possibilité d'accepter les recours collectifs et les plaintes au nom des consommateurs, comment les traiter, et qu'elle lui soumette ensuite un compte rendu de sa décision?

I. Existe-t-il un doute réel quant à la rectitude de l'exigence voulant que tous les FST admissibles soient membres de l'Agence?

7. Dans la décision de télécom 2007-130, le Conseil a conclu, en vertu de l'article 24 de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*), que
 - pour pouvoir fournir des services de télécommunication, toutes les entreprises canadiennes dont les revenus découlant des services de télécommunication canadiens excèdent 10 millions de dollars au cours de l'exercice précédent, selon les chiffres déclarés dans le cadre du régime de contribution, doivent être membres de l'Agence;
 - pour pouvoir fournir des services de télécommunication à un revendeur, toutes les entreprises canadiennes doivent prescrire dans leurs contrats de service et toutes autres ententes conclues avec le revendeur que le revendeur dont les revenus dépassent le seuil susmentionné doit également être membre de l'Agence.
8. Bragg et autres ont fait valoir qu'il existe un doute réel quant à la rectitude de la conclusion du Conseil selon laquelle tous les FST admissibles doivent être membres de l'Agence. Le CIPPIC et le PIAC ont indiqué leur désaccord et soutenu notamment que le Conseil a le pouvoir d'obliger tous les FST admissibles à devenir membres.
9. Bragg et autres ont soutenu que le Conseil n'est pas habilité à déléguer ses pouvoirs en matière de règlement des plaintes; à accorder des compensations financières et, par conséquent, à déléguer ce pouvoir; à exiger que les FST membres contribuent au financement de l'Agence ou à obliger les FST membres à renoncer à leurs droits procéduraux. Bragg et autres ont soutenu que la situation était en fait le résultat de la décision du Conseil d'obliger tous les FST admissibles à adhérer à l'Agence, et que le Conseil n'avait donc pas le pouvoir de prescrire l'adhésion.
10. Bragg et autres ont également soutenu que la conclusion selon laquelle l'adhésion serait obligatoire pour tous les FST admissibles n'était pas conforme aux décisions antérieures du Conseil sur l'abstention et aux exigences imposées au Conseil dans le *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, C.P. 2006-1534, 14 décembre 2006 (les instructions).
11. SaskTel et Primus ont appuyé les arguments ci-dessus. SaskTel a fait valoir en outre que du fait que le Conseil n'a pas le pouvoir d'accorder des compensations financières, il a également outrepassé sa compétence en ordonnant que le montant maximum de compensation que l'Agence peut accorder passe de 1 000 à 5 000 \$ par plainte.

12. Le Conseil estime avoir le pouvoir d'obliger tous les FST admissibles à adhérer à l'Agence. Le Conseil fait remarquer que l'article 24 de la *Loi* lui confère de vastes pouvoirs pour subordonner à certaines conditions la fourniture des services de télécommunication par les entreprises canadiennes¹.
13. Le Conseil fait également remarquer que dans ses décisions antérieures sur l'abstention, il a maintenu ses pouvoirs en vertu de l'article 24 concernant les services pouvant faire l'objet des plaintes que l'Agence peut traiter.
14. Conformément à l'article 47 de la *Loi*, le Conseil doit exercer les pouvoirs et les fonctions que lui confère la *Loi*, y compris ceux prévus à l'article 24, de manière à réaliser les objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi* et conformément aux décrets émis par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 8 de la *Loi*.
15. Le Conseil estime que, tel qu'il est indiqué au paragraphe 27 de la décision de télécom 2007-130, l'exigence concernant l'adhésion obligatoire contribuera à l'atteinte des objectifs énoncés aux alinéas 7*b*), *f*) et *h*) de la *Loi*. Pour les raisons données dans la décision de télécom 2007-130, le Conseil estime également que le fait d'obliger tous les FST admissibles à adhérer à l'Agence est conforme aux instructions.
16. Le Conseil fait remarquer que plusieurs grands FST, y compris Shaw Communications Inc. et Primus, ne sont toujours pas membres de l'Agence. Le Conseil estime que le fait d'obliger tous les FST admissibles à adhérer à l'Agence vise à assurer l'efficacité de l'organisme à ce moment critique où elle amorce ses activités et où les consommateurs commencent à en connaître l'existence et le mandat.
17. Le Conseil estime qu'après quelques années d'existence, l'Agence sera connue des consommateurs et ceux-ci s'adresseront à elle pour régler leurs plaintes. À ce moment-là, le Conseil estime que l'on pourra se fier au libre jeu du marché pour garantir une adhésion suffisante à l'Agence et que l'adhésion obligatoire ne serait plus nécessaire pour en assurer l'efficacité. Compte tenu de ces considérations, le Conseil conclut que l'adhésion obligatoire devrait être imposée pendant trois ans, à compter de la date de publication de la décision de télécom 2007-130.
18. Dans la décision de télécom 2007-130, le Conseil a jugé qu'il serait approprié de procéder ultérieurement à l'examen de la structure et du mandat de l'Agence, ainsi que des questions connexes, pour vérifier si l'Agence fonctionne de façon efficace. Même si la décision de télécom 2007-130 prévoyait que la portée d'un tel examen serait déterminée ultérieurement, le Conseil juge essentiel que la question de l'adhésion obligatoire soit claire et sans ambiguïté pour tous les intervenants.
19. Par conséquent, le Conseil amorcera un examen de l'Agence, y compris de l'adhésion obligatoire, dans les trois ans suivant la publication de la décision de télécom 2007-130. Il procédera à un nouvel examen de l'adhésion obligatoire en tenant compte des circonstances à ce moment-là.

¹ Le Conseil a déjà imposé des conditions de service pour la fourniture de services de télécommunication par les entreprises canadiennes, que ces services fassent l'objet d'une abstention ou non.

20. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil modifie le début du paragraphe 31 de la décision de télécom 2007-130 comme suit (modifications indiquées en caractères gras) :

31. Le Conseil établit, en vertu de l'article 24 de la *Loi*, que **pendant une période de trois ans commençant à la date de la présente décision,**

...

21. Le Conseil modifie également le paragraphe 118 de la décision de télécom 2007-130 comme suit (modifications indiquées en caractères gras) :

118. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il amorcera un examen de l'Agence, **dans les trois ans suivant la date de la présente décision, en fonction des circonstances à ce moment-là. En ce qui concerne l'exigence en matière d'adhésion obligatoire, il procédera à un nouvel examen.**

II. Existe-t-il un doute réel quant à la rectitude de la conclusion selon laquelle l'approbation du Conseil est subordonnée à la modification des documents pertinents de l'Agence pour que le travail du PDG de l'Agence, dans le cas de décisions exécutoires, ne soit pas entravé par les limitations contractuelles de responsabilité?

22. Dans la décision de télécom 2007-130, le Conseil a établi que l'approbation du Conseil est subordonnée à la modification des documents pertinents de l'Agence de manière à :

- prévoir que, dans le cas de décisions exécutoires, le travail du PDG de l'Agence n'est pas entravé par les limitations contractuelles de responsabilité;
- donner au PDG de l'Agence le pouvoir d'accorder des compensations allant jusqu'à 5 000 \$ par plainte.

23. Bragg et autres ainsi que Bell Aliant et autres ont soutenu qu'il existait un doute réel quant à la rectitude de la conclusion du Conseil concernant les limitations de responsabilité. Le CIPPIC et le PIAC se sont opposés à cette opinion, soutenant notamment que la conclusion tirée par le Conseil concernant les clauses de limitation contractuelle de responsabilité représentait un exercice valide de ses pouvoirs en vertu de la *Loi*.

24. À l'appui de leur opinion sur le doute réel, Bragg et autres ainsi que Bell Aliant et autres ont soutenu, par exemple, que le Conseil n'avait pas le pouvoir de conclure comme il l'a fait, étant donné qu'il s'est déjà abstenu d'exercer les pouvoirs que lui confère l'article 31 de la *Loi*. Elles ont également soutenu que le Conseil n'était pas habilité à ordonner au PDG de l'Agence de faire fi de l'obligation d'examiner au cas par cas si une clause de limitation contractuelle de responsabilité donnée s'applique ou non.

25. Bell Aliant et autres ont également soutenu que l'Agence n'est pas en mesure de procéder aux constatations légales et factuelles complexes nécessaires pour décider si une limitation de responsabilité donnée est applicable. À leur avis, confier à l'Agence la tâche de prendre ce

genre de décision ne serait pas conforme à ses processus, qui visent à offrir une tribune accessible et rapide de règlement des différends. Bragg et autres ainsi que Bell Aliant et autres ont soutenu en outre que le Conseil n'avait pas tenu compte de certains principes avancés lors de l'instance originale, y compris le principe de la proportionnalité procédurale.

26. SaskTel et Primus ont indiqué qu'elles appuyaient les arguments ci-dessus. Primus a fait valoir que la conclusion du Conseil à ce sujet a pour effet de régler, pour la première fois, les limitations de responsabilité des revendeurs.
27. Le Conseil fait remarquer que dans la décision de télécom 2007-130, il a conclu que pour assurer l'efficacité de l'Agence, son PDG devrait avoir le pouvoir d'accorder une compensation financière significative aux plaignants qui obtiennent gain de cause. Le Conseil a estimé que pour atteindre cet objectif, il conviendrait que le travail du PDG de l'Agence ne soit pas entravé par les limitations contractuelles de responsabilité des membres.
28. Le Conseil continue de penser que pour assurer l'efficacité de l'Agence, le travail de son PDG ne doit pas être entravé par les limitations contractuelles de responsabilité qui l'empêcheraient d'accorder aux consommateurs une compensation financière significative, au besoin.
29. Le Conseil fait remarquer que Bragg et autres ainsi que Bell Aliant et autres ont fondé leurs arguments sur l'opinion voulant que le Conseil n'a pas le pouvoir d'ordonner que le PDG de l'Agence ne soit pas lié par les clauses de limitation contractuelle de responsabilité. Mais le Conseil fait également remarquer que ce n'est pas ce qu'il a ordonné. Dans la décision de télécom 2007-130, il a plutôt conclu que son approbation était subordonnée à la modification des documents pertinents de l'Agence pour que le travail du PDG ne soit pas entravé par les clauses de limitation contractuelle de responsabilité.
30. Le Conseil fait remarquer que dans la décision de télécom 2007-130, il a estimé que pour assurer l'efficacité de l'Agence, son PDG devrait avoir le pouvoir d'accorder une compensation allant jusqu'à 5 000 \$ par plainte pour les pertes subies. À cet égard, le Conseil précise que la compensation en cause concerne les pertes subies et ne concerne donc pas des montants à accorder au titre de dommages-intérêts punitifs ou exemplaires. Le Conseil précise également que le plaignant est obligé de faire la preuve de l'existence des pertes et du montant des pertes réellement subies.
31. En ce qui concerne les pertes réellement subies, le Conseil convient avec Bell Aliant et autres que si tous les documents pertinents de l'Agence étaient modifiés pour indiquer que le travail du PDG de l'Agence n'est pas entravé par les clauses de limitation contractuelle de responsabilité, les FST membres pourraient, selon les circonstances, être responsables des dommages au-delà des dommages directs, comme les dommages indirects et afférents.
32. Le Conseil estime que le fait de devoir réunir les faits nécessaires pour déterminer l'existence et le montant des dommages autres que les dommages directs irait à l'encontre d'un des principaux objectifs de l'Agence qui consiste à établir et fournir aux consommateurs un moyen rapide et économique de régler leurs plaintes. Le Conseil fait remarquer que les décisions du PDG de l'Agence n'empêcheraient pas les consommateurs mécontents d'acheminer leurs plaintes aux tribunaux des petites créances ou autres tribunaux civils. Le Conseil estime que le

système des tribunaux civils est mieux adapté pour prendre des décisions complexes au sujet de dommages autres que des dommages directs.

33. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil modifie la deuxième phrase du paragraphe 88 et la première puce du paragraphe 90 de la décision de télécom 2007-130 comme suit (modifications indiquées en caractères gras) :

88. ... Le Conseil estime qu'il ne serait pas convenable de permettre une clause de limitation de responsabilité dans un contrat avec un client pour, dans les faits, rejeter une décision exécutoire prise par le PDG **concernant des dommages directs** puisque cela rendrait effectivement illusoire la capacité de l'Agence à accorder aux consommateurs des compensations financières significatives.

90. L'approbation du Conseil est subordonnée à la modification des documents pertinents de l'Agence de manière à

- prévoir que, dans le cas de décisions exécutoires, le travail du PDG n'est pas entravé par les limitations contractuelles de responsabilité **lorsqu'il établit et offre une compensation financière à l'égard des dommages directs subis.**

III. Existe-t-il un doute réel quant à la rectitude de la demande du Conseil voulant que l'Agence évalue la possibilité d'accepter les recours collectifs et les plaintes au nom des consommateurs, comment les traiter, et qu'elle lui soumette ensuite un compte rendu de sa décision?

34. Dans la décision de télécom 2007-130, le Conseil a demandé que l'Agence lui soumette, dans les trois mois suivant la date de la décision, un compte rendu sur son code de procédure révisé à la lumière des résultats de l'examen que le conseil d'administration aura fait sur la question de son acceptation et de son traitement des recours collectifs et des plaintes au nom de consommateurs.
35. Bragg et autres ont exprimé des préoccupations au sujet de la conclusion selon laquelle l'Agence devrait traiter les recours collectifs et les plaintes au nom de consommateurs, alors que le CIPPIC et le PIAC ont jugé que la conclusion du Conseil concernant ces types de plaintes était bonne.
36. Bragg et autres ont fait valoir que l'adjudication des recours collectifs et des plaintes au nom des consommateurs soulèverait des questions procédurales complexes. Elles ont soutenu que les procédures simplifiées et accélérées de l'Agence ne sont pas adaptées pour faire face à ces cas complexes de façon juste et efficace.
37. SaskTel et Primus ont appuyé les arguments ci-dessus. SaskTel a fait valoir que la question de l'acceptation et du règlement de ces plaintes dépassait la portée et le mandat de l'Agence proposés dans le décret.

38. Le Conseil fait remarquer que dans la décision de télécom 2007-130, il n'a pas rendu de décision exécutoire sur la question du traitement des recours collectifs et des plaintes au nom des consommateurs par l'Agence. Le Conseil a plutôt demandé à l'Agence d'évaluer la possibilité d'accepter ces plaintes et de lui faire part de ses conclusions.
39. Le Conseil continue de penser que donner aux consommateurs l'option d'acheminer leurs plaintes, individuellement ou collectivement, avec ou sans l'aide d'un organisme de défense des consommateurs les représentant, contribuerait à améliorer l'accessibilité et l'efficacité de l'Agence.
40. Toutefois, le Conseil craint que la décision de télécom 2007-130 ne crée une ambiguïté sur la question de savoir si une décision de l'Agence d'accepter de régler un recours collectif ou une plainte au nom des consommateurs pourrait donner lieu à ce qui revient finalement à une responsabilité illimitée.
41. À cet égard, le Conseil craint que l'on interprète la décision de télécom 2007-130 comme voulant dire qu'un recours collectif ou une plainte déposée au nom de plus d'un consommateur doit être traité comme une plainte multiple. Selon cette interprétation, un membre de l'Agence pourrait devenir responsable de dommages allant jusqu'au montant maximum à accorder multiplié par le nombre de plaignants qui sont parties à un recours collectif ou à une plainte au nom des consommateurs. Ce n'était pas l'intention du Conseil lorsqu'il a demandé à l'Agence d'évaluer la possibilité d'accepter les recours collectifs et les plaintes au nom des consommateurs.
42. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil modifie la première puce du paragraphe 109 de la décision de télécom 2007-130 comme suit (modifications indiquées en caractères gras) :

109. Le Conseil demande à l'Agence de lui faire part de ses progrès dans les domaines suivants :

- l'acceptation (a) des plaintes formulées par téléphone, par courrier électronique et par télécopieur; (b) des recours collectifs; et (c) des plaintes présentées par un organisme de défense des consommateurs au nom d'un ou de plusieurs consommateurs – **l'Agence acceptant de traiter les plaintes (b) ou (c) comme une seule plainte pour décider du montant maximum à accorder fixé au paragraphe 90 modifié de la décision de télécom 2007-130;**

Secrétaire général

Documents connexes

- *Création d'une agence indépendante de protection des consommateurs de services de télécommunication*, Décision de télécom CRTC 2007-130, 20 décembre 2007
- *Instance portant sur l'examen de la structure et du mandat du Commissaire des plaintes relativement aux services de télécommunications*, Avis public de télécom CRTC 2007-16, 22 août 2007

Ce document est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>