



Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-569

Version PDF

Référence au processus : Avis de consultation de télécom 2011-161

Ottawa, le 2 septembre 2011

Mesure de réglementation liée à la facturation mensuelle détaillée

Numéro de dossier : 8663-C12-201104281

Dans la présente décision, le Conseil maintient la mesure de réglementation actuelle liée à la facturation mensuelle détaillée des clients, laquelle s'applique aux petites et aux grandes entreprises de services locaux titulaires. En outre, conformément aux Instructions, le Conseil estime pouvoir continuer à se fier au libre jeu du marché pour imposer la facturation mensuelle détaillée dans les marchés faisant l'objet d'une abstention de la réglementation. Les opinions minoritaires des conseillers Suzanne Lamarre et Michel Morin sont jointes à la présente.

Introduction

1. Dans la décision de télécom 2011-69, le Conseil a publié un plan d'action révisé en vue de revoir certaines mesures de réglementation à la lumière du *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).
2. Dans son plan d'action révisé, le Conseil a établi qu'il devait considérer la mesure de réglementation liée à la facturation mensuelle détaillée des clients dans le cadre de son examen. Dans l'avis de consultation de télécom 2011-161, le Conseil a invité les parties à déposer des observations sur le caractère approprié du maintien de cette mesure de réglementation, à la lumière des Instructions.
3. Bien que le Conseil ait souligné que la mesure de réglementation s'appliquait uniquement aux entreprises de services locaux titulaires (ESLT)¹, grandes et petites, dans les marchés réglementés², il a exigé des observations sur les conséquences et la faisabilité de l'application de cette mesure à tous les fournisseurs de services de télécommunication (FST).

¹ Dans la décision de télécom 2006-52, modifiée par la décision de télécom 2006-78, le Conseil a formulé une déclaration des droits du consommateur pour les abonnés des grandes ESLT, applicable aux marchés réglementés, établissant les droits actuels des consommateurs, dont le « droit de recevoir un état de compte détaillé tous les mois ». Dans la décision de télécom 2007-28, le Conseil a ordonné à Norouestel inc. et aux petites ESLT d'adopter une déclaration des droits du consommateur semblable dans leurs territoires respectifs.

² Dans la décision de télécom 2006-15 et la politique réglementaire de télécom 2009-379, le Conseil n'a pas maintenu l'obligation pour toutes les ESLT de produire des états de compte mensuels détaillés dans les marchés de services locaux faisant l'objet d'une abstention de la réglementation.

4. Le Conseil a reçu des observations de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite; de Bell Canada; de KMTS³; de NorthernTel, Limited Partnership; de Saskatchewan Telecommunications et de Télébec, Société en commandite (collectivement Bell Canada et autres); de Bragg Communications Inc., exploitant ses activités sous le nom d'EastLink (EastLink); du Canadian Independent Telephone Company Joint Task Force (JTF), au nom des petites ESLT; du Consortium des opérateurs de réseaux canadiens Inc. (CORC); du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO); de MTS Allstream Inc. (MTS Allstream); du Centre pour la défense de l'intérêt public, d'Option consommateurs et de Canada sans pauvreté (collectivement les Groupes de défense des consommateurs); de Rogers Communications Partnership (Rogers); et de la Société TELUS Communications (STC).
5. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 6 juin 2011. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous l'onglet *Instances publiques*, ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.
6. En examinant cette mesure de réglementation à la lumière des Instructions, le Conseil évaluera d'abord s'il peut se fier au libre jeu du marché pour atteindre le but visé par la mesure. Si le Conseil conclut qu'il ne peut pas se fier au libre jeu du marché et que le recours à la réglementation demeure nécessaire, il devra déterminer si la mesure actuelle doit être modifiée. Dans le cadre de l'examen, il convient de cerner quels objectifs de la politique de télécommunication, énoncés dans la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*), ont trait au but visé par cette mesure de réglementation.

La mesure de réglementation relative à la facturation mensuelle détaillée devrait-elle être maintenue et, le cas échéant, devrait-elle être modifiée?

7. Les dispositions sur la facturation détaillée ont d'abord été énoncées dans la décision de télécom 86-7⁴, puis modifiées par des décisions subséquentes. Dans les marchés réglementés, toutes les ESLT sont actuellement tenues de fournir une facturation mensuelle détaillée à leurs abonnés des services de ligne individuelle, en précisant les services locaux et facultatifs inclus dans l'abonnement et le prix de chaque service (exigence relative à la facturation mensuelle détaillée).
8. EastLink, le JTF, Rogers et la STC ont fait valoir que le libre jeu du marché permettrait d'atteindre l'objectif visé par cette mesure particulière. Ils ont indiqué que toutes les entreprises de services locaux (ESL), ainsi que les autres FST, offraient actuellement une facturation détaillée aussi bien dans les marchés faisant l'objet d'une abstention de la réglementation que dans les marchés réglementés en raison d'une forte pression en ce sens sur les marchés (p. ex. les attentes des clients, les coûts liés au volume potentiel d'appels aux services à la clientèle et le choix concurrentiel).

³ KMTS était auparavant connue sous le nom de Kenora Municipal Telephone System.

⁴ Dans la décision de télécom 86-7 et les décisions subséquentes, les entreprises de services locaux titulaires étaient tenues de fournir à leurs abonnés des services de ligne individuelle un état de compte détaillé des frais de service et d'équipement à l'ouverture du service, après toute modification des tarifs, des services ou de l'équipement et, à tout le moins, une fois l'an.

9. Bell Canada et autres ont soutenu que la mesure de réglementation actuelle liée à la facturation mensuelle détaillée correspondait à leurs pratiques de facturation, tant dans les marchés faisant l'objet d'une abstention de la réglementation que dans les marchés réglementés. Ces compagnies ont ajouté que la mesure ne constituait pas un lourd fardeau pour les ESLT.
10. Les Groupes de défense des consommateurs, le GTNO et MTS Allstream ont fait valoir que la mesure actuelle devrait être maintenue dans les marchés réglementés, car elle demeure un outil de réglementation efficace. Les Groupes de défense des consommateurs et le GTNO ont précisé que la concurrence dans le secteur des services locaux ne suffisait pas à garantir la protection des intérêts des clients dans ces marchés.
11. Les Groupes de défense des consommateurs ont également proposé au Conseil d'étendre la mesure de réglementation actuelle à toutes les ESL, tant dans les marchés réglementés que ceux faisant l'objet d'une abstention de la réglementation, et d'envisager de l'étendre à tous les FST dans tous les marchés de services (p. ex. services sans fil, service Internet et radiodiffusion) dans le cadre d'une instance ultérieure.
12. Bell Canada et autres, le CORC, EastLink, le JTF, MTS Allstream, Rogers et la STC se sont opposés à la proposition d'extension formulée par les Groupes de défense des consommateurs. De façon générale, ces parties ont soutenu que les Groupes de défense des consommateurs n'avaient fourni aucune preuve de l'échec du marché justifiant une intervention réglementaire aussi importante dans les marchés faisant l'objet d'une abstention de la réglementation. Ces parties ont fait valoir que leurs pratiques étaient déjà appliquées de façon symétrique dans les marchés réglementés et ceux faisant l'objet d'une abstention de la réglementation et ont soutenu que l'extension proposée par les Groupes de défense des consommateurs serait inutile et contraire aux Instructions.

Résultats de l'analyse du Conseil

13. Le Conseil fait remarquer que la politique sur la facturation mensuelle détaillée vise, entre autres choses, à aider les clients à comprendre et à gérer leur service téléphonique. En outre, le Conseil estime que la mesure de réglementation appuie les objectifs de la politique de télécommunication énoncés aux alinéas 7a), 7b) et 7h) de la Loi⁵.

⁵ Les objectifs cités sont les suivants :

7a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;

7b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;

7h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

14. Le Conseil estime peu probable que le libre jeu du marché puisse, à lui seul, garantir l'atteinte de l'objectif visé par cette mesure dans les marchés réglementés, car les clients de ces marchés disposent d'un choix limité de fournisseurs de services. Compte tenu de cette situation, le Conseil n'est pas convaincu que les intérêts des clients seraient suffisamment protégés si l'on éliminait la mesure actuellement appliquée aux ESLT. En outre, le Conseil estime que la mesure de réglementation actuelle ne constitue pas un fardeau pour ces fournisseurs de services titulaires et que le maintien de l'obligation n'alourdirait pas leur travail. Par conséquent, le Conseil estime approprié de maintenir l'exigence de facturation mensuelle détaillée pour toutes les ESLT dans les marchés réglementés.
15. En ce qui concerne l'extension de la mesure de réglementation aux autres FST dans les marchés réglementés, le Conseil fait remarquer que ces FST ne sont pas assujettis à l'obligation de servir et que leurs services de détail ne sont pas réglementés. Il précise par ailleurs que, selon le dossier de l'instance, la majorité des FST fournissent actuellement des factures détaillées et adoptent généralement les mêmes pratiques que les ESLT afin de les concurrencer dans leurs territoires. Le Conseil estime que, compte tenu de l'obligation des ESLT de fournir des factures détaillées, les autres FST continueront vraisemblablement de fournir une facturation mensuelle détaillée. Par conséquent, le Conseil juge inutile d'étendre la mesure de réglementation liée à la facturation mensuelle détaillée aux autres FST dans les marchés réglementés.
16. En ce qui concerne l'extension de la mesure de réglementation aux ESLT et aux autres FST dans les marchés de services faisant l'objet d'une abstention de la réglementation, le Conseil estime que les Groupes de défense des consommateurs n'ont fourni aucun élément de preuve confirmant a) que le libre jeu du marché est inadéquat ou b) que l'échec du marché justifie une intervention du Conseil dans ces marchés. En outre, selon le Conseil, le dossier de la présente instance révèle que les ESLT ont conservé la mesure dans les marchés faisant l'objet d'une abstention de la réglementation et que l'ensemble des ESL et des FST ont l'intention de continuer à fournir une facturation détaillée à leurs clients en raison d'une forte pression en ce sens sur les marchés. Par conséquent, le Conseil estime qu'il est raisonnable de continuer à se fier au libre jeu du marché pour atteindre le but de la mesure de réglementation liée à la facturation mensuelle détaillée. Conformément aux Instructions, le Conseil conclut donc qu'il n'est pas judicieux d'étendre cette mesure de réglementation aux marchés faisant l'objet d'une abstention de la réglementation ou aux autres marchés de services.
17. Toutefois, le Conseil souligne qu'il serait prêt à imposer des conditions de facturation détaillée aux FST dans les marchés de services faisant abstention de la réglementation si éventuellement les conditions de marché changeaient au point où le libre jeu du marché ne suffisait plus à protéger les intérêts des consommateurs.
18. À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut que la mesure de réglementation actuelle liée à la facturation mensuelle détaillée devrait être maintenue sans modification.

Instructions

19. Le Conseil estime que la mesure de réglementation concernant la facturation mensuelle détaillée, objet de l'examen de la présente décision, est conforme aux Instructions.
20. Les opinions minoritaires des conseillers Suzanne Lamarre et Michel Morin sont jointes à la présente.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Examen de la mesure de réglementation liée à la facturation mensuelle détaillée des clients*, Avis de consultation de télécom CRTC 2011-161, 7 mars 2011
- *Plan d'action révisé en vue de l'examen des mesures de réglementation*, Décision de télécom CRTC 2011-69, 4 février 2011, modifiée par la Décision de télécom CRTC 2011-69-1, 21 février 2011
- *Cadre de réglementation concernant l'abstention de la réglementation des services locaux de détail dans les territoires de desserte des petites entreprises de services locaux titulaires*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-379, 23 juin 2009
- *Déclaration des droits du consommateur pour Norouestel Inc. et les petites entreprises de services locaux titulaires*, Décision de télécom CRTC 2007-28, 2 mai 2007
- *Modifications à la déclaration des droits du consommateur*, Décision de télécom CRTC 2006-78, 21 décembre 2006
- *Déclaration des droits du consommateur*, Décision de télécom CRTC 2006-52, 29 août 2006
- *Abstention de la réglementation des services locaux de détail*, Décision de télécom CRTC 2006-15, 6 avril 2006, modifiée par le décret C.P. 2007-532, 4 avril 2007
- *Examen des règlements généraux des transporteurs publics de télécommunications terrestres assujettis à la réglementation fédérale*, Décision de télécom CRTC 86-7, 26 mars 1986

Opinion minoritaire de la conseillère Suzanne Lamarre

1. Avec égards pour l'opinion exprimée par la majorité de mes collègues du Conseil, j'estime que la réalisation des objectifs de la *Loi sur les télécommunications* et la conformité avec les Instructions passent non seulement par le maintien de la mesure de réglementation actuelle liée à la facturation détaillée (la mesure de réglementation), mais aussi par son extension à toutes les ESL et autres FST dans les marchés réglementés ainsi que dans ceux faisant l'objet d'une abstention de la réglementation.
2. Pour les motifs qui suivent, j'aurais donc choisi cette solution plutôt que celle de la majorité.

Les objectifs de la Loi

3. Les objectifs de la politique de télécommunication énoncés aux alinéas *7a)*, *7b)* et *7h)* de la Loi, objectifs auxquels le paragraphe 13 de la décision majoritaire renvoie, visent la protection des consommateurs en prévoyant que les décisions du Conseil favorisent l'accessibilité des services de télécommunication pour tous, de manière ordonnée et à coût abordable. Ces principes directeurs doivent guider le jugement du Conseil. On doit ajouter à ces trois principes un quatrième, celui énoncé à l'alinéa *7f)*, soit : ***favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire.*** [je souligne]
4. La décision majoritaire du Conseil peut se résumer, selon moi, aux quelques énoncés suivants :
 - dans les marchés réglementés, conserver la mesure de réglementation pour les ESLT;
 - dans les marchés réglementés, ne pas imposer la mesure de réglementation aux autres FST puisqu'ils ont, de façon générale, déjà mis en œuvre cette pratique compte tenu de la pression exercée sur ces FST par l'obligation imposée sur les ESLT;
 - dans les marchés faisant l'objet d'une abstention de la réglementation, ne pas imposer la mesure de réglementation ni aux ESLT ni aux FST en outre parce les ESLT et autres FST ont déjà mis en œuvre cette pratique et planifient la continuer.
5. La position de l'opinion majoritaire est donc que la facturation détaillée, qui est déjà disponible dans les marchés faisant l'objet d'une abstention de la réglementation, est une preuve que le libre jeu du marché fonctionne adéquatement.
6. Je suis respectueusement d'avis que pour en arriver à cette conclusion on fait ici l'erreur d'inverser la cause et l'effet. **Ainsi, le libre jeu du marché ne peut être favorisé et fonctionner adéquatement, c'est-à-dire être bénéfique au consommateur, que si le consommateur obtient en tout temps et de tous**

les fournisseurs potentiels un détail des coûts des services reçus ou à recevoir.

Autrement dit, l'existence et l'expression du consentement éclairé du consommateur constituent un des fondements du libre jeu du marché et non une de ses conséquences.

7. La mesure de réglementation ne vise pas à protéger un ensemble flou et hétérogène de consommateurs mais bien chacun de ces consommateurs avec ses besoins propres, ses attentes individuelles et ses capacités financières spécifiques, devant prendre des décisions qui le concernent personnellement. Il ne faut surtout pas sous-estimer l'importance des décisions que les consommateurs doivent prendre, financièrement et stratégiquement, lorsqu'ils choisissent un fournisseur et/ou un ensemble de services, dans cet ordre ou inversement. Les télécommunications prennent de plus en plus d'importance dans nos vies privées ainsi que dans l'accomplissement de nos études et l'exercice de nos métiers et professions. Le Conseil doit donc assurer non seulement la mise en place, mais aussi **le maintien** de conditions qui permettent en tout temps aux consommateurs de prendre une décision entièrement éclairée et parfaitement informée. Voilà ce qui favorise le libre jeu du marché.
8. Le maintien et l'extension de l'application de la mesure de réglementation aux ESL et autres FST permettraient l'exercice d'un consentement éclairé, consentement éclairé qui, je le répète, constitue la base du libre jeu du marché. La mesure de réglementation est donc indispensable à l'atteinte des objectifs de la Loi.

Les Instructions

9. Dans le choix de mesures pour l'atteinte des objectifs de la politique de télécommunication, le Conseil doit aussi tenir compte des Instructions formulées par le gouvernement en 2006. Il convient donc de vérifier que le maintien et l'extension de l'application de la mesure de réglementation aux ESL et autres FST seraient conformes aux Instructions.
10. Rappelons que les Instructions n'ont pas abrogé les énoncés de politique de la Loi énumérés à l'article 7 de cette Loi. Qui plus est, l'article 47 de la Loi prévoit précisément que : « Le Conseil **doit**, en se conformant aux décrets que lui adresse le gouverneur en conseil au titre de l'article 8 ou aux normes prescrites par arrêté du ministre au titre de l'article 15, exercer les pouvoirs et fonctions que lui confèrent la présente loi et toute loi spéciale de manière à réaliser les objectifs de la politique canadienne de télécommunication [...] ». [je souligne]
11. Ce qui signifie qu'il est nécessaire, dans l'appréciation des faits en l'espèce, de considérer à leur juste valeur respective les énoncés des alinéas 7a), 7b), 7f) et 7h), tout en les conciliant avec les Instructions.
12. Il convient de rappeler ici un extrait du premier aliéna des Instructions, soit la partie pertinente au cas présent :

a) il [le Conseil] devrait :

- (i) se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique,
- (ii) lorsqu'il a recours à la réglementation, prendre des mesures qui sont efficaces et proportionnelles aux buts visés et qui ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs;

[...]

- b) (iii) lorsqu'elles sont de nature non économique, être mises en œuvre, dans toute la mesure du possible, de manière symétrique et neutre sur le plan de la concurrence,
13. Dans le cas de la facturation détaillée, soit une mesure non économique, il importe dès lors de veiller à ce que la mesure 1) soit mise en œuvre de manière symétrique; 2) qu'elle favorise la concurrence; 3) qu'elle soit efficace et proportionnelle aux buts visés et 4) qu'elle fasse le moins obstacle possible au libre jeu du marché. Ce qui suit est une analyse en ordre de ces quatre éléments et permettra de démontrer comment le maintien et l'extension de la mesure de la réglementation sont entièrement conformes aux Instructions.

Mise en œuvre symétrique

14. La pratique courante du Conseil est d'appliquer la notion de symétrie en fonction des attentes, des obligations et des mesures qu'il impose aux entreprises. Fort bien, je suis d'accord. Cependant, à la lecture des objectifs de la politique de télécommunication énoncés aux aliéas 7*b*) et 7*h*) de la Loi, il est évident que cette symétrie non seulement peut, mais doit s'entendre aussi en fonction du résultat obtenu auprès des consommateurs si les circonstances s'y prêtent.
15. Or, en 2006, le Conseil établissait une déclaration des droits des consommateurs⁶. Cette décision établissait que ces droits étaient applicables aux clients des ESLT. En établissant ces droits au bénéfice d'un groupe de consommateurs en particulier, le Conseil adoptait alors une mesure de réglementation asymétrique vis-à-vis des entreprises et aussi des consommateurs. Il convient de noter que cette mesure a été adoptée préalablement à l'entrée en vigueur des Instructions.
16. On se retrouve ici face à la première opportunité, depuis l'entrée en vigueur des Instructions, de corriger cette asymétrie, autant pour les consommateurs que pour les entreprises, en exigeant que toutes les entreprises fournissent aux consommateurs une facturation détaillée. Il serait possible d'argumenter qu'on obtiendrait le même résultat en éliminant complètement la mesure. Ce serait à tort puisque, tel que l'indiquent autant les motifs qui précèdent que ceux qui suivent, éliminer la mesure contreviendrait à la fois aux objectifs de la politique de télécommunication et aux Instructions.

⁶ Décision de télécom CRTC 2006-52, 29 août 2006

Favoriser la concurrence

17. La présence de la concurrence doit avoir pour vertu d'offrir aux consommateurs des prix compétitifs et un choix de produits. Dès qu'il existe plus d'un fournisseur, il n'est vraiment possible de tirer avantage de la concurrence qu'avec la connaissance des prix exacts sur les services offerts par chacun des fournisseurs. Cette connaissance doit être facilement accessible pour que les effets de la concurrence soient probants comme ils devraient l'être. Il est donc indispensable que tous les fournisseurs de services, et non seulement une partie d'entre eux, soient assujettis à la mesure de réglementation, pour réellement favoriser la concurrence au bénéfice de tous les consommateurs.

Mesure efficace et proportionnelle

18. Toute mesure de réglementation adoptée par le Conseil doit être efficace et proportionnelle aux buts recherchés. Autrement dit, elle ne doit pas imposer un fardeau indu à ceux à qui elle est imposée et doit permettre l'atteinte d'un objectif ciblé. Le maintien et l'extension de la mesure de réglementation dont il est question ici imposeraient aux entreprises un fardeau qui ne serait ni indu ni excessif. Il ne serait même pas proportionnel. En fait, **le fardeau imposé aux entreprises serait carrément nul.**
19. En effet, **de l'aveu même des entreprises**, cette mesure correspond à la pratique d'affaires actuelle de la grande majorité d'entre elles, autant dans les marchés réglementés que dans ceux bénéficiant d'une abstention de la réglementation⁷. Preuve supplémentaire, s'il en faut, que cette mesure favorise le libre jeu du marché et qu'elle est efficace.

Faire le moins possible obstacle au libre jeu du marché

20. L'imposition de la mesure de réglementation à toutes les ESL et autres FST dans tous les marchés ne fait aucunement obstacle au libre jeu du marché. Au contraire, elle le favorise en permettant aux consommateurs d'exprimer un consentement éclairé lorsqu'ils concluent des contrats de services avec ces fournisseurs.
21. Certaines entreprises⁸ ont aussi exprimé l'opinion que l'extension de la mesure de réglementation ne devrait pas être considérée par le Conseil puisque les Groupes de défense des consommateurs n'auraient pas démontré l'échec du marché, justifiant ainsi l'intervention du Conseil. Il convient de mentionner que ces entreprises interprètent ici incorrectement autant les Instructions que la Loi.

⁷ Voir paragraphe 12 de la décision majoritaire

⁸ Voir paragraphe 12 de la décision majoritaire pour une liste précise

22. En effet, tel qu'il est expliqué ci-dessus, la Loi prévoit que les Instructions doivent être suivies de manière à réaliser les objectifs de la politique de télécommunication énoncée dans la Loi. Or, l'objectif de la politique qui fait référence au libre jeu du marché est énoncé à l'alinéa 7f) et prévoit que le Conseil doit **favoriser** le libre jeu du marché. Ceci signifie que le Conseil ne peut se contenter d'attendre et de constater les échecs du libre jeu du marché pour ensuite les corriger. Il doit aussi agir en amont et s'assurer que le libre jeu du marché est fonctionnel dans toutes les directions, c'est-à-dire qu'il permet d'une part aux entreprises de concurrencer dans un créneau particulier et d'autre part aux consommateurs de profiter de prix compétitifs. Dans le cas présent, ceci implique que l'on doive assurer la disponibilité d'informations détaillées pour tous les consommateurs sur la facturation des services qu'ils reçoivent, et non pas s'en remettre au bon vouloir de chacune des entreprises, de façon individuelle.

Conclusion

23. En sus des motifs exprimés ci-dessus qui justifient le maintien et l'extension de la mesure de réglementation, reste une question à laquelle nous devons répondre : pourquoi, puisque la mesure de réglementation correspond présentement à la pratique d'affaire de la très grande majorité des entreprises dans tous les marchés, est-il nécessaire de l'imposer à tous? Pour deux raisons principales. D'abord, reconnaître l'importance indéniable de cette pratique en bonifiant sa qualification en la transformant de actuelle et volontaire à une pratique permanente, généralisée et obligatoire. Ensuite, les consommateurs sont en droit d'obtenir cette protection compte tenu de l'inévitable déséquilibre des forces entre les entreprises de services et leurs clients.
24. Les consommateurs canadiens s'attendent, à juste titre, à ce que le CRTC utilise à bon escient les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi pour rééquilibrer, autant que possible, le rapport de force qui existe entre eux et les fournisseurs de services qu'il réglemente. Le Conseil aurait fait un pas dans cette direction en décrétant l'extension de la mesure de réglementation à toutes les ESL et autres FST dans tous les marchés, sans pour autant augmenter le fardeau des entreprises, et tout en réalisant l'objectif de favoriser le libre jeu du marché dans l'offre de services de télécommunication.
25. Le Conseil a, hélas, laissé passer une belle occasion de s'acquitter de ce rôle unique.

Opinion minoritaire du conseiller Michel Morin

1. Tous les consommateurs canadiens ont droit à la même information quant à la facturation de leurs services téléphoniques. C'est me semble-t-il, un principe d'équité fondamentale. Or, dans le cadre de sa décision sur la facturation mensuelle détaillée, le Conseil maintient toujours deux classes de consommateurs. D'une part, les consommateurs qui font encore partie des marchés réglementés et qui ont droit à une facturation détaillée de leurs services téléphoniques et d'autre part, la majorité des consommateurs canadiens (c'est-à-dire tous ceux qui minimalement habitent des villes de plus de 100 000 habitants) qui devront avec cette décision du Conseil, encore compter sur le « libre jeu du marché » pour recevoir ou pas, chaque mois, une facture détaillée de leurs services téléphoniques.
2. En d'autres mots, en confirmant les décisions des précédents conseils depuis le milieu des années 90 en ce qui a trait aux exigences vis-à-vis la facturation détaillée, le Conseil refuse toujours de rendre obligatoire, comme il le fait pour les marchés réglementés – et cette fois-ci, ce serait dans l'intérêt de quatre consommateurs canadiens sur cinq –, une facture détaillée pour leurs services téléphoniques. C'est donc dire que plus de 80 pour cent des Canadiens n'ont pas l'assurance de recevoir une facture mensuelle et détaillée pour les services téléphoniques auxquels ils sont abonnés. Ainsi, le Conseil rate une belle occasion de corriger les précédentes décisions, en rendant « obligatoire » pour tous les clients des entreprises téléphoniques, la transparence absolue et détaillée des coûts facturés.
3. Cette décision n'a rien d'étonnant. Voilà plus de 40 ans que le Conseil refuse également de rendre obligatoire sur la facture de chaque abonné, la transparence des coûts des mesures réglementaires en matière de radiodiffusion et de contenu canadien.

Le contexte

4. Précisons à nouveau que les consommateurs qui se trouvent dans les marchés encore réglementés (généralement les petites municipalités ou les territoires éloignés) ont toujours droit, s'ils sont des abonnés d'une entreprise de services locaux titulaire (ESLT), à une facturation mensuelle détaillée de leurs services téléphoniques.
5. Par ailleurs, de manière générale, la plupart des entreprises canadiennes offrent à leurs abonnés une facture relativement détaillée de leurs services téléphoniques. Le Conseil estime pour l'instant que « la majorité des FST [fournisseurs de services de télécommunication] fournissent actuellement des factures détaillées ».
6. Une première question se pose : en sera-t-il toujours ainsi?
7. Dans la présente décision, on peut encore lire : « Le Conseil estime que, compte tenu de l'obligation des ESLT de fournir des factures détaillées, les autres FST continueront vraisemblablement de fournir une facturation mensuelle détaillée. Par conséquent, le Conseil juge inutile d'étendre la mesure de réglementation liée à la facturation mensuelle détaillée aux autres FST dans les marchés réglementés ».

8. Voilà une affirmation qui repose sur des faits incertains. Qu'arrivera-t-il lorsque les marchés seront déréglementés à 95 pour cent? Puisqu'on évoque ici cet argument, les FST seront-ils aussi motivés de fournir une facture détaillée à leurs clients? Qu'on me permette d'en douter. Le moins que l'on puisse dire, c'est que le Conseil n'a aucune assurance que les FST continueront d'agir comme ils le font actuellement. Pourquoi le Conseil refuse-t-il de garantir aux consommateurs canadiens de manière durable qu'ils seront toujours correctement informés par le truchement d'une « facture mensuelle détaillée » de leurs services téléphoniques?

La transparence, le maître-mot

9. À mon avis, le Conseil aurait, au contraire, tout intérêt à se positionner clairement et à jouer à fond la carte de la transparence pour le bien des consommateurs canadiens. Ce n'est pas aux consommateurs de déterminer si la facture est transparente ou pas. L'immense majorité n'a ni la volonté ni le temps de se prêter à l'exercice qui lui permettrait de vérifier s'il y a transparence ou pas, puis de choisir son fournisseur en conséquence. C'est plutôt au régulateur d'imposer cette « transparence » une fois pour toutes, à toutes les entreprises dans le système canadien de radiodiffusion et des télécommunications, et cela dans tous les marchés. Les consommateurs ne doivent pas être traités différemment selon que l'entreprise qui les dessert est réglementée ou pas. Tous ont droit à la même information.
10. Depuis quatre ans, je plaide la cause de dossiers pas toujours faciles, comme la déréglementation des genres, l'adoption de critères objectifs dans l'évaluation des services de radiodiffusion, l'établissement d'un service de base minimal pour les abonnés de services en radiodiffusion et la transparence absolue en ce qui concerne les frais qui sont imposés aux abonnés, notamment pour le financement du système canadien de radiodiffusion.
11. Pour vous confier le fond de ma pensée, je n'aurais jamais pensé que j'aurais un jour à défendre la nécessité de la transparence des coûts pour les abonnés. Dans la présente décision, le Conseil refuse de mettre en œuvre une mesure simple, efficace et peu coûteuse, de l'avis même des entreprises. À preuve, la plupart des entreprises ont continué d'offrir, malgré la déréglementation, une facture détaillée à leurs abonnés.
12. Lorsqu'en 2006, le gouverneur en conseil, à l'initiative de l'honorable ministre Maxime Bernier, alors ministre de l'Industrie et du Commerce, a modifié le cadre de réglementation afin de laisser place à plus de déréglementation, il s'est assuré en même temps de protéger les consommateurs en créant le commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunication (CPRST). On ne déréglemente pas pour affaiblir des consommateurs par rapport à d'autres, mais pour accroître la concurrence dans le système. Or, l'un des maillons essentiels à cette concurrence, c'est l'information à laquelle ont accès les consommateurs. Plus les clients sont bien informés et « assurés d'être informés », mieux ils sont en mesure d'exercer leur jugement et de choisir l'entreprise qui offre les services qui répondent le mieux à leurs besoins.

13. En se fiant au seul « libre jeu du marché », le Conseil met à risque l'information détaillée aux consommateurs. Voilà un pas que je ne suis pas prêt à franchir, même si pour l'instant, personne (organismes pour la défense des consommateurs compris) n'a pu démontrer qu'il y avait péril en la demeure.
14. En fait, la facture détaillée dans tous les marchés, réglementés ou non, trouve son épanouissement dans cette volonté du gouvernement actuel de protéger les consommateurs par la création du CPRST. Comment les consommateurs pourront-ils étayer leurs plaintes s'ils n'ont pas l'assurance que toutes les entreprises dans les marchés déréglementés fournissent effectivement à tous leurs clients une facture détaillée? Et, comment le CPRST pourra-t-il exercer son mandat avec efficacité s'il n'a pas l'assurance que les consommateurs sont correctement informés par le truchement de leur facture mensuelle? Actuellement, « le libre jeu du marché » ne permet pas au Conseil de leur offrir cette assurance, puisque certaines entreprises dans les marchés déréglementés ont déjà succombé et n'offrent plus mensuellement à leurs clients une facture détaillée de leurs services.
15. Par ailleurs, nous savons que depuis sa création, le nombre de plaintes au CPRST a augmenté considérablement (dépassant maintenant les 40 000 par année) et si l'on se fie à l'expérience de l'Australie qui a créé un organisme de même nature il y a plus d'une décennie, les plaintes des consommateurs canadiens pourraient bien encore augmenter. Dans ce contexte, j'estime qu'il y a une nécessité absolue pour le Conseil, qui a supervisé la création de l'organisme à la demande du gouvernement, de contribuer à l'exercice et de s'assurer que les plaintes, pour ce qui a trait à la facturation des services téléphoniques, soient solidement documentées et qu'à l'heure des assemblages de toute nature, l'information détaillée couvre la panoplie des services offerts par les entreprises. En d'autres mots, avec une facture détaillée, le CPRST mis sur pied par le gouvernement pour remplacer les services offerts jusqu'alors par le CRTC sera en bien meilleure posture pour disposer équitablement – et en toute transparence – des plaintes des consommateurs canadiens.
16. Tout récemment, en juillet 2011, le réseau NBC révélait qu'on facturait annuellement aux consommateurs américains des services téléphoniques auxquels ils n'avaient pas souscrit formellement, à la hauteur de plus de deux milliards de dollars par année. (Référence : <http://www.clicker.com/tv/today-show/consumers-pay-billions-for-unauthorized-phone-charges-1959244/>) Le reportage faisait suite à une enquête d'une commission sénatoriale sur le sujet. La « fraude » n'aurait jamais été évoquée ni n'aurait fait l'objet d'une enquête n'eût été de la facture détaillée à laquelle sont habitués les consommateurs américains, car chez nos voisins, toutes les mesures réglementaires paraissent clairement chaque mois sur la facture des abonnés.
17. Dans une autre opinion minoritaire (<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2010/2010-622.htm>), j'ai déjà évoqué que les consommateurs canadiens qui sont facturés pour la distribution de services de radiodiffusion contribuent à la hauteur de 6,5 pour cent à divers fonds (Fonds canadien des médias, Télévision communautaire, Fonds d'aide à la programmation locale), totalement à leur insu, à cause justement de l'absence d'une facture détaillée digne de ce nom! Et pourtant, on parle ici de contributions qui

s'élèvent à près de 500 millions de dollars par année, soit l'équivalent de la moitié de la contribution gouvernementale à la Société Radio-Canada. En somme, les onze millions d'abonnés au câble et aux services satellitaires sont encore aujourd'hui dans le noir quant à leur contribution personnelle au système canadien de radiodiffusion. Et c'est ainsi que le Conseil – après plus de 40 ans d'existence – refuse d'exiger pour les consommateurs, la pleine transparence des coûts des services de radiodiffusion qui engagent des dépenses en contenu canadien. Il n'est donc pas étonnant que le Conseil soit à nouveau sur la défensive quand il s'agit d'imposer aux entreprises qui œuvrent dans les marchés déréglementés l'obligation d'offrir à leurs abonnés une facture détaillée pour leurs services. Pour l'instant, je reste le seul conseiller sur 13 à plaider pour la transparence totale dans les deux cas, c'est-à-dire tant pour les services de radiodiffusion que pour les services téléphoniques.

18. En fait nous sommes ici confrontés si je puis dire à une philosophie de laissez-faire en l'absence d'un dossier accablant pour les entreprises, qui aurait pu convaincre le Conseil d'intervenir avec vigueur. Une philosophie qui peut conduire les entreprises à montrer les coûts à leurs abonnés ou au contraire, à les dissimuler selon l'humeur du moment. Ainsi, lorsque le Fonds d'aide à la programmation locale (FAPL) a été mis sur pied par le CRTC il y a deux ans, les abonnés canadiens ont pu pour la première fois, grâce à une décision tout à fait arbitraire des entreprises de distribution en radiodiffusion, apprécier l'incidence d'une mesure réglementaire sur leur facture (1,5 pour cent de leur facture de câble ou de satellite dédié au FAPL, ce qui représente plus de 100 millions de dollars par année).
19. Le « libre jeu du marché » en avait décidé ainsi. Et cette fois-là, c'était bon pour les entreprises et pour l'information des consommateurs! Quoiqu'il en soit, qu'il s'agisse de services téléphoniques ou de services de distribution en radiodiffusion, tous les deux à l'heure de l'intégration verticale, figurent aujourd'hui souvent sur la même facture et c'est précisément contre ce manque de transparence soumis aux aléas « du libre jeu du marché » que je m'élève ici. Le marché, j'y crois. J'y ai toujours cru. Ma carrière peut en témoigner. Toutefois, il faut savoir tirer la ligne quand l'intérêt des consommateurs risque d'être mis à mal par les entreprises, qui se préoccupent souvent plus, il faut l'avouer, de l'intérêt de leurs actionnaires.

Conclusion

20. Par la présente décision, le Conseil actuel confirme ses décisions antérieures de ne plus exiger des ESLT de fournir à leurs clients une facture mensuelle détaillée dans les marchés déréglementés. Il succombe ainsi à une lecture filtrée par les lunettes roses du « libre jeu du marché » auquel je souscris généralement, mais non pour ce qui est de l'information aux consommateurs qui constitue, pour moi, une priorité absolue dans l'exercice de mon mandat.

21. L'épanouissement d'un régime concurrentiel suppose à priori la possibilité pour les consommateurs de vérifier en tout temps l'exactitude de leur facture et de pouvoir ainsi, non seulement gérer leur service téléphonique avec une plus grande efficacité, mais aussi contester sur-le-champ toute erreur de facturation qui se serait produite.
22. Pour ces raisons, seule une facture détaillée rendue obligatoire pour tous les fournisseurs et pour tous les marchés aurait pu donner l'assurance à tous les consommateurs canadiens qu'ils sont correctement informés tous les mois des services pour lesquels ils sont facturés.
23. C'est dans ce contexte que j'exprime cette opinion minoritaire (la quinzième depuis ma nomination en août 2007) contre la décision du Conseil de ne pas exiger une facture détaillée pour les clients dans les marchés faisant l'objet d'une abstention de la réglementation. Cette opinion, comme les précédentes (dont la liste figure ci-dessous), repose sur le principe simple, mais combien fondamental, qui a toujours guidé mes opinions : la transparence, la transparence, rien que la transparence.

Liste des 14 opinions minoritaires

- *Ajout de FUEL TV aux listes des services par satellite admissibles à une distribution en mode numérique*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2011-289, 3 mai 2011
- *Appel de demandes de licences en vue d'exploiter un service de télévision payante d'intérêt général de langue française*, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2010-860, 19 novembre 2010
- *Critères d'évaluation des demandes de distribution obligatoire au service numérique de base*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-629, 27 août 2010
- *Politique relative à la télévision communautaire*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-622, 26 août 2010
- *AUX TV – service spécialisé de catégorie 2*, Décision de radiodiffusion CRTC 2010-223, 21 avril 2010
- *Conséquences et pertinence d'un système de compensation pour la valeur des signaux de télévision locale : un rapport préparé conformément à l'article 15 de la Loi sur la radiodiffusion*, 23 mars 2010
- *Réexamen de la décision de radiodiffusion 2008-222 conformément aux décrets C.P. 2008-1769 et C.P. 2008-1770*, Décision de radiodiffusion CRTC 2009-481, 11 août 2009
- *Service de vidéo sur demande*, Décision de radiodiffusion CRTC 2008-366, 23 décembre 2008

- *Cadres réglementaires des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs*, Avis public de radiodiffusion CRTC 2008-100, 30 octobre 2008
- *Attribution de licences à de nouvelles stations de radio devant desservir Ottawa et Gatineau, décision de radiodiffusion CRTC 2008-222, 26 août 2008, corrigée par Attribution de licences à de nouvelles stations de radio devant desservir Ottawa et Gatineau – correction*, Décision de radiodiffusion CRTC 2008-222-1, 28 août 2008
- *Modification du contrôle effectif de TQS Inc. et renouvellement des licences des entreprises de programmation de télévision CFJP-TV Montréal, CFJP-DT Montréal, CFAP-TV Québec, CFKM-TV Trois-Rivières, CFKS-TV Sherbrooke, CFRS-TV Saguenay et de la licence du réseau TQS*, Décision de radiodiffusion CRTC 2008-129, 26 juin 2008
- *Rapport du CRTC sur le Fonds canadien de télévision présenté à la ministre du Patrimoine canadien (Annexe 2), annoncé dans Le CRTC présente son rapport sur le Fonds canadien de télévision*, Communiqué, 5 juin 2008
- *Attribution de licences à de nouvelles stations de radio devant desservir Kelowna (Colombie-Britannique)*, Décision de radiodiffusion CRTC 2008-62, 14 mars 2008
- *CIGR-FM Sherbrooke – acquisition d’actif*, Décision de radiodiffusion CRTC 2007-435, 24 décembre 2007