



## Décision de télécom CRTC 2020-80

Version PDF

Ottawa, le 3 mars 2020

*Dossier public : 8661-P8-201804295*

### **Centre pour la défense de l'intérêt public et Fédération nationale des retraités – Demande concernant la facturation papier de Koodo Mobile**

*Il est important de faire en sorte que les Canadiens puissent recevoir des renseignements clairs sur leurs factures dans un format approprié. Par conséquent, le Conseil a publié aujourd'hui l'avis de consultation de radiodiffusion et de télécom 2020-81 afin d'examiner de façon plus générale les questions liées à la facturation papier par les fournisseurs de services de télécommunication et les entreprises de distribution de radiodiffusion.*

*Dans la présente décision, le Conseil **rejette** une demande du Centre pour la défense de l'intérêt public et de la Fédération nationale des retraités visant à exiger de Koodo et d'autres fournisseurs de services sans fil (FSSF) qu'ils fournissent des factures papier sur demande. Le Conseil a conclu qu'il n'existait aucune obligation législative ou réglementaire imposant la fourniture de factures papier et, étant donné que la justification et les preuves au dossier de la présente instance concernaient en grande partie Koodo uniquement, il ne serait pas dans l'intérêt public de créer une nouvelle obligation qui affecterait tous les FSSF sur la seule base de ce dossier. Toutefois, la demande a soulevé des préoccupations quant à la nécessité pour les consommateurs vulnérables d'avoir accès aux factures papier.*

#### **Contexte**

1. Au cours des dernières années, des fournisseurs de services de communication, dont des fournisseurs de services sans fil (FSSF), ont utilisé différentes approches pour encourager les clients à adopter la facturation électronique. Jusqu'en décembre 2014, ces approches comprenaient l'imposition de frais pour les factures papier et l'offre de rabais aux clients qui optaient pour la facturation électronique.
2. Le 28 août 2014, une rencontre a eu lieu entre certains fournisseurs de services de communication et la vice-présidente, Radiodiffusion et la vice-présidente, Télécommunications du Conseil, afin de discuter de la question des frais pour les factures papier. Lors de cette rencontre, les fournisseurs de services se sont engagés verbalement à exempter les clients suivants des frais liés aux factures papier :
  - les clients qui n'ont pas de connexion personnelle ou domestique au service Internet à large bande;

- les personnes handicapées;
  - les personnes âgées de 65 ans ou plus;
  - les anciens combattants des Forces armées canadiennes.
3. Le 16 décembre 2014, la *Loi sur les télécommunications (Loi)* et la *Loi sur la radiodiffusion* ont été modifiées afin d'interdire aux fournisseurs de services de communication d'imposer des frais pour les factures papier.
  4. Bien qu'il soit interdit aux fournisseurs de services de communication d'imposer des frais pour les factures papier, le Conseil n'exige pas, en général, qu'ils fournissent des factures papier aux clients, sauf dans le cas des clients handicapés. Les fournisseurs de services doivent fournir à ces clients, sur demande, des copies de leurs factures en médias substitués, comme le braille ou les gros caractères.
  5. Koodo Mobile (Koodo) est une marque complémentaire à faibles coûts de TELUS Communications Inc. (TCI) qui offre des services mobiles sans fil. En avril 2018, Koodo a commencé à délaissier la facturation papier pour certains de ses clients. Cette mesure s'appliquait uniquement aux clients recevant des factures papier et qui avaient activé leur compte libre-service dans le portail en ligne de Koodo. Les clients ayant des besoins d'accès particuliers qui recevaient des factures papier et les clients qui avaient activé leur service avant 2015, mais qui n'avaient pas activé leur compte libre-service, étaient exemptés de cette mesure.

## **Demande**

6. Le Conseil a reçu une demande du Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) et de la Fédération nationale des retraités (FNR) [collectivement CDIP-FNR], dans laquelle ils lui demandaient de :
  - préciser que les FSSF doivent offrir la facturation papier, sur demande et sans frais, en vertu i) de l'entente sur la facturation papier qui a été négociée le 28 août 2014, ii) de l'article 27.2 de la *Loi*<sup>1</sup>, ou iii) de l'article A.1i) du Code sur les services sans fil<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> L'article 27.2 de la *Loi* stipule qu'il est interdit à toute personne qui fournit des services de télécommunication d'imposer des frais à un abonné pour l'obtention de factures papier.

<sup>2</sup> Le Code sur les services sans fil du Conseil, établi dans la politique réglementaire de télécom 2013-271 et révisé dans la politique réglementaire de télécom 2017-200, est un code de conduite obligatoire pour les fournisseurs de services vocaux et de données sans fil mobiles de détail. L'article A.1i) stipule qu'un fournisseur de services doit communiquer avec les clients de manière claire, opportune et exacte, en utilisant un langage simple.

- imposer une condition de service en vertu de l'article 24 de la *Loi*<sup>3</sup> exigeant que TCI et, par extension, tous les FSSF, offrent la facturation papier sur demande.
7. CDIP-FNR ont également demandé au Conseil d'amorcer un processus plus poussé ou de recueillir plus d'information sur la question s'il juge qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve pour justifier l'imposition d'une condition de service en vertu de l'article 24 de la *Loi*.
  8. Le Conseil a reçu des interventions concernant la demande de CDIP-FNR de la part de Bell Canada, du Consortium des opérateurs de réseaux canadiens inc. (CORC), de TCI et de 61 autres intervenants, dont des entreprises de l'industrie du papier et des particuliers.

## Questions

9. Le Conseil a déterminé qu'il devait examiner les questions suivantes dans la présente décision :
  - Les FSSF sont-ils actuellement tenus de fournir des factures papier sur demande et sans frais?
  - Le Conseil devrait-il imposer à tous les FSSF, en vertu de l'article 24 de la *Loi*, une condition de service les obligeant à fournir des factures papier sur demande?
  - Le Conseil devrait-il amorcer un autre processus ou recueillir plus d'information sur la question de la facturation papier?

## **Les FSSF sont-ils actuellement tenus de fournir des factures papier sur demande et sans frais?**

### Positions des parties

#### CDIP-FNR

10. CDIP-FNR ont soutenu que les FSSF sont tenus de fournir des factures papier, sur demande et sans frais, en vertu de ce qui suit :
  - l'entente sur la facturation papier conclue le 28 août 2014;
  - l'article 27.2 de la *Loi* :

---

<sup>3</sup> L'article 24 de la *Loi* indique que l'offre et la fourniture des services de télécommunication par une entreprise canadienne sont assujetties aux conditions fixées par le Conseil ou contenues dans une tarification approuvée par celui-ci.

- la section A.1i) du Code sur les services sans fil révisé.
11. CDIP-FNR ont indiqué que TCI était partie à l'entente sur la facturation papier et a ajouté que le but de l'entente était de s'assurer que des catégories spécifiques de clients auraient accès, sur demande et sans frais, à la facturation papier. CDIP-FNR ont fait valoir que TCI, en refusant de fournir des factures papier aux clients de Koodo, ne respectait pas l'intention de l'entente.
  12. CDIP-FNR ont aussi indiqué que l'article 27.2 de la *Loi* oblige tous les fournisseurs de services de télécommunication (FST) à offrir la facturation papier sur demande et sans frais. Ils ont soutenu que l'article 27.2 avait pour objet de faire en sorte que tous les clients aient accès à des factures papier sans frais, et que cet objet devient caduc s'il peut être contourné par le refus de fournir des factures papier à quelque prix que ce soit. CDIP-FNR ont argué qu'en vertu de la *Loi d'interprétation*, tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.
  13. CDIP-FNR ont également soutenu que le Code sur les services sans fil aborde la facturation papier de plusieurs façons, car il impose des obligations générales relatives à la façon dont les FSSF doivent communiquer avec les clients ainsi que des obligations de fournir les contrats et d'autres documents dans un format au choix du client. En ce qui concerne l'article A.1i) du Code sur les services sans fil, CDIP-FNR ont fait valoir que, dans certains cas, le fait de ne fournir que la facturation électronique ne respecte pas l'obligation des FSSF de communiquer avec les clients d'une manière claire. CDIP-FNR ont fait référence aux personnes âgées et aux personnes n'ayant pas accès à Internet à domicile, en faisant valoir que certains de ces clients pourraient ne pas être en mesure d'accéder à une facture en ligne ou de la consulter.

## TCI

14. TCI a fait remarquer que CDIP-FNR ont fait référence à une entente à laquelle, prétendent-ils, TCI est partie. TCI a indiqué que les arguments de CDIP-FNR à cet égard sont sans fondement parce qu'elle n'est pas partie à une telle entente. En outre, CDIP-FNR ont affirmé seulement qu'il y avait une entente sur la non-imposition de frais pour les factures papier. Ils n'ont pas dit qu'il y avait une obligation expresse d'offrir la facturation papier. Par conséquent, même si cette entente existe, elle n'est pas pertinente pour la demande de CDIP-FNR.
15. TCI a ajouté que, contrairement à ce qui a été dit dans la demande de CDIP-FNR, les clients de Koodo ont accès à leurs factures gratuitement, et ce, même s'ils n'ont pas accès à un service Internet mobile ou à domicile. Les données requises pour accéder aux factures en ligne sont exonérées<sup>4</sup>, y compris pour les clients dont les forfaits ne

---

<sup>4</sup> L'exonération est la pratique qui consiste à fournir un service d'accès Internet sans coût financier dans certaines conditions, par exemple en n'autorisant l'accès qu'à certains sites Web ou en subventionnant le

comprennent pas de données. Les clients qui n'ont pas régulièrement accès à Internet peuvent donc consulter leurs factures en ligne avec leur téléphone intelligent. De plus, les clients reçoivent des avis par courrier électronique ou messagerie texte quand leurs factures sont disponibles et ils ont la possibilité de gérer ces avis dans leur compte libre-service.

16. TCI a fait valoir qu'il n'existe aucune exigence légale ou réglementaire générale visant à rendre les factures papier disponibles à tous les clients, et que CDIP-FNR n'ont pas démontré l'existence d'une telle exigence dans l'un ou l'autre des instruments légaux ou réglementaires auxquels ils ont fait référence.
17. TCI a indiqué que le Parlement et le Conseil ont imposé très peu d'exigences relatives à la facturation. Cela donne aux entreprises de la souplesse pour s'adapter aux changements technologiques et aux évolutions du marché. Au fil du temps, divers services et préférences des clients peuvent influencer sur la disponibilité des différents modes de facturation. Les règles actuelles permettent aux fournisseurs de services de communication de modifier, entre autres, le format d'une facture, le niveau de détail inclus et la fréquence de facturation. De plus, pour certains services, comme les services mobiles sans fil prépayés, il n'y a aucune facture.
18. En ce qui concerne l'article 27.2 de la *Loi* en particulier, TCI a soutenu que l'interdiction d'imposer des frais pour des factures papier n'est pas la même chose que l'obligation d'offrir des factures papier à tous les clients.
19. En ce qui a trait à l'article A.1i) du Code sur les services sans fil, TCI a fait remarquer que le CDIP et la FNR ont tous deux participé à l'examen du Code mené par le Conseil et que ce dernier a rendu une décision environ un an avant la présentation de la demande actuelle de CDIP-FNR. Malgré le fait que Koodo encourage ses clients à adopter la facturation électronique depuis le lancement de la marque en 2008 et a fait de la facturation électronique l'option par défaut pour les nouveaux clients depuis 2015, le Conseil n'a pris aucune décision qui exige l'envoi de factures papier, et les factures papier ne représentaient pas un élément important de l'examen du Code sur les services sans fil. TCI a argué que si la facturation papier était vraiment une question importante pour les clients, le Conseil aurait rendu une décision sur cette question au moment de l'examen du Code.
20. TCI a ajouté que CDIP-FNR semblent s'appuyer sur les dispositions révisées du Code sur les services sans fil relatives au langage clair et simple pour étayer ses arguments. TCI a affirmé que le Code établit les exigences relatives au formatage et au contenu pour les contrats et les communications avec les clients, mais qu'il n'exige pas que les FSSF offrent la facturation en format papier à tous les clients. Dans l'instance qui a mené au Code sur les services sans fil original, dans son intervention, le CDIP avait expressément demandé à ce que « les contrats, les factures et les documents relatifs aux comptes et aux services soient accessibles à tous les clients dans un format choisi

---

service grâce à la publicité. En vertu de la politique réglementaire de télécom 2017-104, l'exonération est permise pour la gestion de compte.

par le client qui est accessible selon ses aptitudes, et ce gratuitement ». Le Conseil a étudié cette proposition et refusé d'en faire une exigence du Code sur les services sans fil, sauf pour les clients handicapés.

#### **Bell Canada**

21. Bell Canada a indiqué que l'entente du 28 août 2014 à laquelle font référence CDIP-FNR n'existe pas. Bell Canada a fait référence à une [déclaration](#) du président du Conseil de l'époque, que CDIP-FNR ont citée à l'appui de sa position. Selon cette déclaration, « bien que les sociétés aient convenu d'adopter des dérogations semblables envers les frais de factures papier, elles ont été incapables de parvenir à un consensus pour les éliminer entièrement ». Bell Canada a indiqué qu'une entente inexistante ne peut pas créer une obligation pour les FSSF de fournir des factures papier et que cet élément de la demande constitue une raison supplémentaire pour justifier son rejet.
22. Bell Canada a soutenu que, par son libellé sans équivoque, l'article 27.2 de la *Loi* interdit à toute personne qui fournit des services de télécommunication d'imposer des frais aux clients pour des factures papier. Autrement dit, l'article 27.2 n'exige pas la fourniture de factures papier, mais stipule que si des factures papier sont fournies, les FST ne peuvent pas imposer de frais pour celles-ci. Par conséquent, une interprétation ordinaire du libellé de l'article 27.2 de la *Loi* est une base suffisante pour faire fi de cette partie de la demande.
23. Bell Canada a aussi affirmé que l'interprétation de l'article A.1i) du Code sur les services sans fil de CDIP-FNR est également inexacte parce que le Code ne rend pas obligatoire la fourniture de factures papier. Bell Canada a ajouté que l'article n'est pas pertinent pour la question de la facturation papier. Au contraire, comme l'en-tête de cette section l'indique, la clause en question oblige les FSSF à communiquer avec leurs clients dans un langage simple.

#### **CORC**

24. Le CORC a soutenu que l'article 27.2 de la *Loi* et l'entente du 28 août 2014 à laquelle font référence CDIP-FNR visent à interdire l'imposition de frais pour les factures papier. En ce qui concerne l'article 27.2 de la *Loi*, le sens ordinaire se limite à l'interdiction des frais pour la fourniture d'une facture papier à un abonné de services de télécommunication.
25. Le CORC a aussi précisé qu'il n'existe actuellement aucune obligation réglementaire qui oblige les FSSF ou les FST à fournir des factures papier. Plus précisément, le CORC a souligné que le Code sur les services sans fil, qui s'applique uniquement aux FSSF, n'exige pas explicitement la fourniture de factures papier. Le CORC trouve aussi qu'il n'est pas clair qu'un FSSF ne puisse pas communiquer « de manière claire, opportune et exacte, en utilisant un langage simple » d'une autre façon, conformément à l'exigence de l'article A.1i) du Code sur les services sans fil, outre la fourniture d'une facture papier.

## Réplique de CDIP-FNR aux interventions

26. Au sujet de la déclaration de TCI selon laquelle elle n'est pas partie à une entente qui exige qu'elle fournisse des factures papier sans frais, CDIP-FNR ont affirmé que même si aucune entente n'a été signée, un engagement pris devant le Conseil pour éviter une mesure réglementaire devrait être pris en compte en plus des exigences de l'article 27.2 de la *Loi*.
27. En réponse à l'intervention de TCI relative à l'examen du Code sur les services sans fil, CDIP-FNR ont fait remarquer que lors de l'examen, le CDIP n'avait connaissance d'aucun FSSF qui refusait d'envoyer des factures papier sur demande, et qu'il n'avait reçu des plaintes à ce sujet qu'au cours de l'année précédant la soumission de la demande de CDIP-FNR, lorsque Koodo a commencé à remplacer la facturation papier par la facturation électronique pour certains clients sans leur consentement. De plus, le CDIP, en tant que membre de la Coalition<sup>5</sup>, dans son intervention dans l'examen du Code sur les services sans fil, s'est opposé à la pratique consistant à facturer les réimpressions des factures et les paiements par l'intermédiaire des représentants du service à la clientèle. CDIP-FNR ont soutenu qu'il ne convient pas de déduire de cette omission que le Conseil s'est fait une opinion sur ces pratiques. L'examen du Code sur les services sans fil était une instance très générale et les questions spécifiques ne pouvaient pas toutes être traitées dans son champ d'application.
28. CDIP-FNR étaient en désaccord avec l'interprétation de Bell Canada selon laquelle l'article 27.2 de la *Loi* exige que les FST fournissent sans frais des factures papier seulement lorsqu'ils fournissent de telles factures. Du point de vue de CDIP-FNR, l'intention de l'article 27.2 est d'empêcher que les clients aient à payer pour recevoir des factures papier. CDIP-FNR ont soutenu qu'à leur connaissance, tous les FSSF offraient la facturation papier à l'époque où l'article 27.2 a été adopté. Par conséquent, cet article suppose que la facturation papier est accessible. Le Parlement s'attendait à ce que la disposition fasse en sorte que tous les fournisseurs de services de communication offrent gratuitement la facturation papier à leurs clients. CDIP-FNR ont soutenu qu'on devrait donner une interprétation suffisamment libérale et téléologique à la disposition pour s'assurer que les clients vulnérables puissent recevoir des factures papier sur demande et sans frais.

## Résultats de l'analyse du Conseil

29. En ce qui concerne la réunion du 28 août 2014 à laquelle CDIP-FNR ont fait référence, la lettre d'invitation indiquait clairement qu'elle portait spécifiquement sur les frais pour les factures papier. Bien que les fournisseurs de services de communication se soient engagés verbalement à ne pas imposer de frais pour les factures papier, il s'agissait d'une entente verbale qui n'a pas donné lieu à des

---

<sup>5</sup> La Coalition est un groupe d'associations de consommateurs et d'intervenants qui est intervenue lors du dernier examen du Code sur les services sans fil. Voir l'article 20 de la politique réglementaire de télécom 2017-200 pour la liste complète.

décisions ou à des règlements du Conseil. De plus, l'adoption de l'article 27.2 a eu préséance sur tout engagement qui aurait pu être pris, puisqu'il interdisait l'imposition de frais pour les factures papier.

30. En ce qui a trait à l'article 27.2 de la *Loi*, le principe d'interprétation des lois moderne exige qu'il faille lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit et l'objet de la loi et avec l'intention du Parlement<sup>6</sup>. Dans ce cas-ci, l'article 27.2 interdit sans équivoque aux fournisseurs de services de communication d'imposer des frais aux abonnés pour la fourniture de factures papier. Lorsqu'elle est prise en considération dans le contexte entourant la *Loi* dans son ensemble, rien n'indique que le Parlement voulait que cette disposition soit également interprétée comme l'imposition d'une obligation de fournir des factures papier aux abonnés. Bien que la *Loi d'interprétation* exige qu'un texte de loi apporte une solution de droit et s'interprète de manière équitable et large, le Conseil est d'avis que l'article 27.2 ne peut être interprété de façon si libérale qu'il crée une obligation de fournir des factures papier lorsque le libellé de la loi ne comporte aucune obligation de ce genre.
31. Enfin, le Conseil considère que l'article A.1i) du Code sur les services sans fil exige que les FSSF communiquent avec leurs clients dans un langage simple, mais ne concerne pas les formats dans lesquels une facture est fournie à un client. En outre, bien que le Code sur les services sans fil exige spécifiquement qu'un FSSF remette sans frais au client des copies permanentes du contrat et des documents connexes, comme il est établi à l'article B.1i), dans le format choisi par le client (électronique ou papier), les contrats et les documents connexes, c'est-à-dire ceux qui ont une incidence sur l'utilisation du service du fournisseur de services par le client, comme les politiques de confidentialité et les politiques d'utilisation équitable, ne comprennent pas les factures. À ce titre, l'obligation prévue à l'article A.1i) du Code sur les services sans fil ne s'applique pas aux factures.
32. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil détermine que ni l'article 27.2 de la *Loi* ni l'article A.1i) du Code sur les services sans fil n'obligent les FSSF à fournir des factures papier sur demande et sans frais, à l'exception des factures en médias substituts pour les clients handicapés.
33. Dans une question connexe, CDIP-FNR ont signalé que Koodo a cessé la facturation papier et que la seule façon pour un client d'obtenir une facture papier est d'en demander une copie, moyennant des frais de 5 \$. Le Conseil précise que les FSSF ne peuvent imposer des frais que pour la redélivrance de factures en dehors du cycle de facturation en cours (c.-à-d. pour la réimpression de factures antérieures) et qu'aucuns frais ne peuvent être imposés pour la délivrance d'une facture du cycle de facturation en cours (c.-à-d. une facture indiquant le montant actuellement dû). Pendant un cycle de facturation en cours, si un client qui reçoit des factures électroniques demande une copie de la facture courante en format papier, son FSSF peut choisir de lui fournir une

---

<sup>6</sup> Voir [Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. \(Re\)](#), [1998] 1 RCS 27, au para. 12.

copie papier ou non. Cependant, toute copie ainsi fournie doit être délivrée gratuitement, conformément à l'article 27.2 de la *Loi*.

## **Le Conseil devrait-il imposer à tous les FSSF une condition de service les obligeant à fournir des factures papier sur demande?**

### **Positions des parties**

#### **CDIP-FNR**

34. CDIP-FNR ont demandé que, si le Conseil jugeait qu'il n'existe présentement aucune obligation de fournir une facture papier, il impose une condition de service en vertu de l'article 24 de la *Loi* exigeant que tous les FSSF fournissent des factures papier sur demande. CDIP-FNR ont fait valoir que l'objectif de la politique énoncé à l'article 7h) de la *Loi* donne au Conseil le mandat de satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.
35. CDIP-FNR ont fait remarquer que la facturation mensuelle des services sur papier est une pratique de longue date dans l'industrie des télécommunications et que les clients s'attendent raisonnablement à avoir l'option de la facturation papier. Ils s'inquiètent du fait que si TCI réussit à défendre les actions de Koodo, sans aucune obligation de fournir des factures papier, d'autres FSSF suivront probablement l'exemple de Koodo et n'offriront que la facturation électronique.
36. CDIP-FNR ont ajouté que certains clients ont des raisons de préférer la facturation papier, par exemple ceux qui ne sont pas à l'aise avec l'utilisation d'Internet pour payer leurs services sans avoir à compter sur l'aide d'autres personnes pour accéder aux factures en ligne. De plus, certains clients peuvent ne pas être à l'aise avec la réception de factures ou le paiement en ligne pour des raisons de sécurité.
37. CDIP-FNR ont également affirmé que les FSSF devraient être tenus de fournir des factures sur papier pour répondre aux besoins des clients vulnérables, comme les personnes âgées et les personnes à faible revenu ou handicapées. Ils ont précisé que ces clients sont moins susceptibles d'avoir une connexion Internet à domicile ou peuvent avoir un plan de service sans fil mobile qui ne comprend pas de données, ce qui leur rend difficile l'accès à leurs factures en ligne. CDIP-FNR ont ajouté que les clients vulnérables sont désavantagés lorsque leur FSSF interrompt la facturation papier ou lorsque leur choix de fournisseur est limité aux marques de qualité supérieure.
38. Dans le même ordre d'idées, CDIP-FNR ont fait référence à la justification du Conseil dans la politique réglementaire de télécom 2013-271 en ce qui concerne l'exigence pour les FSSF de fournir aux clients une copie de leur contrat dans le format de leur choix, et ont soutenu que cette justification s'applique également aux factures :

Cela dit, les citoyens canadiens ne peuvent pas tous utiliser une version électronique du contrat écrit et des documents connexes. Certains consommateurs

peuvent avoir besoin d'une copie papier, et les personnes handicapées peuvent avoir besoin d'une copie dans un média substitut. Même si l'offre de ces options de format peut entraîner des frais pour les FSSF, le Conseil estime que ce fardeau n'est pas disproportionné étant donné l'importance fondamentale pour les citoyens canadiens de comprendre leur contrat de services sans fil. Il est primordial que les personnes handicapées aient accès aux documents contractuels les concernant comme toute autre personne. Par conséquent, elles ne doivent pas avoir à assumer des frais supplémentaires pour les obtenir en médias substitués.

39. CDIP-FNR ont également fait remarquer que le Conseil a déjà imposé des obligations en ce qui concerne la fourniture de relevés de facturation en médias substitués aux clients handicapés<sup>7</sup>. Selon eux, cela montre que les factures sont de même importance que les contrats pour la compréhension des services.

#### TCI

40. TCI a fait valoir qu'il n'est pas nécessaire de rendre une ordonnance en vertu de l'article 24 de la *Loi* pour que tous les clients aient accès à des factures papier. Une telle ordonnance freinerait l'innovation en matière de facturation et de service à la clientèle en général. Qui plus est, elle serait également inutile parce qu'il y a des marques sur le marché qui continuent de fournir des factures papier. TCI a fourni la principale marque de TELUS à titre d'exemple, soulignant que même si TELUS encourage les clients à adopter la facturation électronique, ils ont la possibilité de recevoir des factures papier. Elle a fait valoir que Koodo se concentre sur le segment des clients qui sont capables de gérer leur compte en ligne, et que les clients sont informés au moment de l'activation du service que Koodo fournit des factures en format électronique seulement.
41. En ce qui concerne les arguments de CDIP-FNR concernant la nécessité des factures papier pour les clients vulnérables, TCI a fait valoir ce qui suit :
- seuls les clients de Koodo qui ont activé leur service avant 2015 et qui se sont inscrits à un compte libre-service ont été transférés à la facturation électronique;
  - si un client éprouve des problèmes d'accessibilité qui l'empêchent de recevoir et de consulter des factures électroniques, Koodo fournit les factures dans un média substitut, sur demande et sans frais;
  - les clients ont accès à leurs factures gratuitement même s'ils n'ont pas accès à un service Internet à domicile ou mobile, puisque les données nécessaires pour accéder aux factures en ligne sont gratuites, y compris pour les clients dont les plans de service ne comprennent pas de données;

---

<sup>7</sup> Voir l'ordonnance 2001-690 et la décision de télécom 2002-13.

- les statistiques montrent que chez les 65 à 74 ans, l'utilisation d'Internet est passée de 65 % à 81 % entre 2013 et 2016, tandis que chez les 75 ans et plus, l'utilisation est passée à 50 % en 2016<sup>8</sup>;
- TCI a constaté que les clients âgés de 65 ans ou plus accèdent régulièrement aux factures en ligne. Outre les clients ayant des besoins d'accès particuliers qui sont accommodés d'autres façons, une majorité croissante de personnes âgées sait utiliser les outils numériques.

42. Enfin, TCI a fait valoir que la demande de CDIP-FNR est inappropriée sur le plan procédural parce que les organismes cherchent à imposer une condition à tous les FSSF, mais n'ont pas donné d'avis aux parties autres que TCI. TCI a soutenu que le redressement demandé est trop vaste pour une instance qui vise à résoudre un différend entre deux parties.

#### **Bell Canada**

43. Bell Canada n'a pas appuyé la demande de CDIP-FNR, soutenant qu'une exigence pour les FSSF de fournir des factures papier serait incompatible avec les politiques du Parlement et du Conseil en matière de facturation papier pour l'industrie de la radiodiffusion, qui n'obligent pas les fournisseurs de services qui délivrent des factures mensuelles pour des services récurrents à fournir des factures papier.

44. Bell Canada a ajouté qu'elle fournit des services sans fil postpayés et prépayés sous un certain nombre de marques. Sa pratique actuelle est de fournir une facture papier à tout client du service postpayé qui en fait la demande, sans frais. Les dossiers de Bell Canada révèlent qu'elle n'a reçu ni plainte ni commentaire défavorable à l'égard de cette politique.

#### **CORC**

45. Le CORC était d'avis que, compte tenu de l'accent étroit mis sur les FSSF dans la demande de CDIP-FNR et des arguments des demandeurs concernant la façon dont les obligations réglementaires qui s'appliquent uniquement aux FSSF exigent la fourniture de factures papier, le dossier de la présente instance est insuffisant pour appuyer une détermination générale de politiques réglementaires touchant d'autres catégories de FST. Par conséquent, la portée du redressement possible dans la présente instance devrait être limitée à Koodo et éventuellement à d'autres FSSF.

46. Le CORC ajouté que si le Conseil juge que les pratiques de facturation papier dans d'autres secteurs des télécommunications devraient être examinées, une instance distincte devrait être amorcée à cette fin pour donner à tous les FST la possibilité de participer et de présenter des observations sur une politique aussi importante. Une telle approche permettrait de tenir compte de la demande des consommateurs pour

---

<sup>8</sup> TCI a cité [La vie à toute vitesse : Les Canadiens arrivent-ils à s'en sortir?, 2016](#), 14 novembre 2017, produit n° 11-001-X au catalogue de Statistique Canada

des factures papier dans les marchés des télécommunications autres que le marché des services sans fil mobiles, et de déterminer si cette demande est actuellement satisfaite par l'existence d'une plus grande concurrence et d'un plus grand choix pour les consommateurs dans ces autres marchés par rapport au marché des services sans fil mobiles. Par exemple, dans la mesure où les clients expriment une demande de factures papier, le refus d'un fournisseur de services de communication de répondre à cette demande peut être l'occasion pour un autre fournisseur de gagner des clients. Cela crée une incitation concurrentielle naturelle à offrir la facturation papier.

#### **Réplique de CDIP-FNR aux interventions**

47. CDIP-FNR ont soutenu que même si la majorité des clients optent pour la facturation électronique, cela ne justifie pas le refus de Koodo de fournir des factures papier aux clients qui en font la demande. Ils ont indiqué que différents clients ont différents besoins.
48. CDIP-FNR ont ajouté que i) le nombre de personnes touchées qui sont passées involontairement à la facturation électronique, ii) le fait que tous les consommateurs ne sont pas passés à la facturation électronique ou iii) le fait que la marque Koodo s'adresse à ceux qui pourraient être à l'aise avec la facturation électronique ne sont pas pertinents. TCI n'a pas refusé la clientèle des personnes qui n'étaient pas à l'aise avec la facturation électronique, du moins jusqu'en 2015. De plus, les affirmations de TCI seraient beaucoup plus convaincantes si l'entreprise avait accordé des droits acquis aux clients qui reçoivent maintenant des factures papier; toutefois, elle ne l'a pas fait et n'a pas offert de le faire. CDIP-FNR ont affirmé que cela montre la véritable raison de la migration vers la facturation électronique : la simple réduction des coûts au détriment du choix du consommateur.
49. CDIP-FNR étaient d'avis que l'innovation de Koodo en matière de service à la clientèle électronique n'est pas pertinente pour les clients qui ne sont pas à l'aise d'utiliser Internet ou qui n'y ont pas accès. Le fait que certains Canadiens âgés utilisent Internet et que ce chiffre soit en hausse n'enlève rien au fait qu'une grande partie des Canadiens âgés n'utilisent toujours pas Internet et comptent sur la facturation papier.
50. En ce qui concerne la suggestion de TCI voulant que les clients de Koodo puissent passer à une autre marque de TELUS pour conserver la facturation papier, CDIP-FNR ont répondu que l'entreprise fait référence à la marque haut de gamme TELUS. CDIP-FNR ont fait valoir que si les marques haut de gamme continuent à offrir la facturation papier, il est injuste d'exiger que les clients s'abonnent à ces marques pour avoir droit à ce type de facturation. Premièrement, cette différenciation dans la façon dont les factures sont offertes n'est pas clairement divulguée (Koodo ne dit pas qu'elle n'offre pas de factures papier, sauf aux clients ayant des besoins d'accès particuliers). Deuxièmement, si l'on suit la suggestion de TCI, les clients paieraient une prime pour la facturation papier, ce qui est exactement le résultat que le Parlement voulait éviter en interdisant les frais pour les factures papier. Troisièmement, Koodo a vendu des services à des clients dans le passé avec des

conditions qui comprenaient des factures papier et n'a pas pris de dispositions pour accorder des droits acquis aux clients qui reçoivent actuellement des factures papier. CDIP-FNR ont soutenu que, de cette façon, TCI impose dans les faits une augmentation de prix aux clients contre leur gré, sans parler du temps et des inconvénients liés au changement de marque.

51. CDIP-FNR ont fait remarquer que Bell Canada fournit des factures papier sur demande et sans frais. Par conséquent, ils ont conclu qu'il n'est pas surprenant que Bell Canada n'ait reçu aucune plainte concernant sa politique de facturation papier. La politique répond à la situation sociale et économique des utilisateurs et est conforme aux obligations réglementaires de Bell Canada. L'existence d'une conformité ne démontre pas qu'une obligation réglementaire est inutile.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

52. Le Conseil estime que l'imposition d'une obligation pour les fournisseurs de services de communication de fournir des factures papier sur demande ne peut être justifiée que s'il y a des déficiences du marché démontrables ou un besoin évident pour le Conseil de prendre des mesures, comme de faire progresser un ou plusieurs des objectifs de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi*. Dans ce cas-ci, l'objectif le plus étroitement lié est énoncé au paragraphe 7h) concernant les exigences économiques et sociales des utilisateurs de services de télécommunication.

### **Y a-t-il des preuves de déficiences du marché concernant la fourniture de factures sur papier?**

53. Conformément aux Instructions<sup>9</sup>, le Conseil doit :

- se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique de télécommunication;
- 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 du marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire afin d'atteindre les objectifs de la politique.

54. Compte tenu du dossier de la présente instance, le Conseil estime qu'il serait contraire aux Instructions d'exiger que les FSSF offrent la facturation papier, car cela limiterait leur capacité à se distinguer sur le marché, par exemple en proposant à leurs clients des factures papier.

---

<sup>9</sup> Voir le *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, DORS/2006-355, 14 décembre 2006. De nouvelles instructions, *Décret donnant au CRTC des Instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication pour promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation*, DORS/2019-227, 17 juin 2019, sont maintenant en vigueur, mais elles ne s'appliquent pas à la présente instance parce que le dossier a été clos avant leur entrée en vigueur.

55. Le Conseil est d'accord avec le CORC pour dire que l'envoi de factures papier peut servir d'incitatif concurrentiel, et que le refus d'un fournisseur de services de communication de répondre à une telle demande peut être l'occasion pour un autre fournisseur de gagner un client. En fait, d'autres FSSF semblent encore fournir des factures papier, donc il existe des options concurrentielles sur le marché.
56. En outre, le Conseil est d'avis que CDIP-FNR n'a fourni aucun élément de preuve de déficiences du marché. Sur la base des éléments de preuve contenus dans le *Rapport de surveillance des communications* 2018 du Conseil et des renseignements fournis par TCI à titre confidentiel, le Conseil estime que Koodo détient une faible part du marché des services sans fil et qu'un très petit segment de ses clients reçoit encore des factures papier. Imposer une condition de service en vertu de l'article 24 de la *Loi* à l'ensemble de l'industrie, en se fondant sur le dossier limité actuel, est déraisonnable et contraire aux Instructions. En outre, le Conseil reconnaît que l'innovation dans les services numériques et la concurrence tarifaire demeurent des facteurs importants dont il faut tenir compte dans l'ensemble du marché.

**Y a-t-il des preuves d'un besoin économique ou social pour exiger la fourniture de factures papier?**

57. Les éléments de preuve figurant au dossier de la présente instance sont insuffisants pour que le Conseil puisse conclure que le marché n'a pas répondu à un besoin économique ou social concernant la fourniture de factures papier et que l'intervention du Conseil est justifiée, puisque les éléments de preuve concernaient en grande partie Koodo.
58. En ce qui concerne l'accessibilité, le Conseil a mis en place des exigences visant à garantir que les clients qui, en raison d'un handicap visuel, ne peuvent pas accéder à la facturation électronique aient toujours accès aux factures fournies en médias substituts. Le Conseil fait remarquer que d'autres clients, comme ceux qui ont une déficience cognitive, peuvent aussi avoir de la difficulté à utiliser la facturation électronique, mais il n'y a aucun élément de preuve au dossier qui laisse entendre que des obligations spéciales supplémentaires concernant des factures accessibles sont nécessaires à l'heure actuelle. Néanmoins, le Conseil est d'avis que Koodo et les autres FSSF devraient être encouragés à offrir des factures dans des formats accessibles à ces clients, conformément à l'objet et aux principes énoncés dans la *Loi canadienne sur l'accessibilité*, notamment que les services offerts par les entités réglementées en vertu de cette loi doivent tenir compte, entre autres, des déficiences des personnes.
59. En ce qui concerne les observations de CDIP-FNR sur les clients qui ne se sentent pas à l'aise pour utiliser l'Internet ou payer leurs factures en ligne, le Conseil prend acte des observations de TCI selon lesquelles les clients ont d'autres options pour payer leurs factures, notamment par paiement préautorisé ou dans une succursale bancaire. En ce qui concerne les personnes âgées, le Conseil prend acte des observations de TCI selon lesquelles les personnes âgées accèdent de plus en plus souvent aux factures en ligne; elles ont des options, comme tout autre consommateur, car il existe

sur le marché des FSSF qui proposent la facturation sur papier; et une majorité croissante de personnes âgées s'initient au numérique.

60. Le Conseil note que certaines personnes qui étaient clientes de Koodo avant la transition à la facturation électronique par défaut en 2015 pourraient ne pas avoir choisi Koodo si elles n'étaient pas à l'aise avec la facturation électronique. Le Conseil estime que les clients qui ne seraient pas à l'aise avec la facturation électronique n'ont peut-être pas encore activé leur compte libre-service. Il estime également que certains clients peuvent avoir activé leur compte libre-service pour des raisons autres que la réception de factures en ligne. Par exemple, le compte libre-service peut être utilisé pour diverses fonctions de gestion de compte, dont la consultation de l'utilisation, la modification du forfait et la mise à jour des renseignements personnels. Par conséquent, il serait raisonnable que Koodo continue sa pratique actuelle consistant à offrir à ces clients des factures papier tant que leur compte libre-service n'est pas activé.
61. Le Conseil estime également, conformément aux principes du Code sur les services sans fil, qu'il est important que Koodo continue à informer les nouveaux clients, au moment de l'activation du service, que les factures papier ne sont pas disponibles.

### **Conclusion**

62. Le Conseil est d'avis que CDIP-FNR n'ont pas démontré, dans le cadre de la présente instance, qu'il est nécessaire d'imposer une condition de service en vertu de l'article 24 de la *Loi* en ce qui concerne la fourniture de la facturation papier. De plus, la justification fournie par CDIP-FNR visait généralement Koodo et, par conséquent, le dossier était limité. Le Conseil considère donc que le dossier de l'instance ne peut appuyer l'imposition d'une obligation réglementaire à tous les FSSF.
63. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **rejette** la demande de CDIP-FNR. Toutefois, le Conseil s'attend à ce que Koodo continue d'offrir des factures papier à tous les clients existants qui n'ont pas encore activé leur compte libre-service et à ce qu'elle continue d'informer les nouveaux clients, au moment de l'activation du service, qu'ils ne pourront pas recevoir de factures papier. De plus, le Conseil encourage Koodo à envisager d'offrir des factures en médias substitués pour les personnes ayant d'autres besoins particuliers, comme les personnes ayant des déficiences cognitives.

### **Le Conseil devrait-il amorcer un autre processus ou recueillir plus d'information sur la question de la facturation papier?**

64. Comme indiqué ci-dessus, CDIP-FNR n'ont pas démontré dans le cadre de la présente instance qu'il est nécessaire que le Conseil impose une condition de service exigeant des FSSF qu'ils fournissent des factures papier sur demande. Cependant, le Conseil souligne qu'il a reçu des plaintes de clients de FST, dont des FSSF, au sujet des factures papier. De plus, le Conseil note que CDIP-FNR ont soulevé des préoccupations quant à la nécessité pour les consommateurs vulnérables d'avoir accès

à des factures papier, notamment les personnes âgées et les clients qui peuvent avoir des difficultés à payer leurs factures en ligne.

65. De plus, le Conseil fait remarquer qu'il a abordé les questions relatives à la facturation de façon similaire pour les services de télécommunication et de radiodiffusion. En fait, l'article 27.2 de la *Loi sur les télécommunications* et l'article 34.1 de la *Loi sur la radiodiffusion* énoncent tous deux des interdictions similaires d'imposer des frais pour les factures. Par conséquent, il serait approprié que la portée de l'avis de consultation comprenne à la fois les services de télécommunication et les services de radiodiffusion.
66. Les questions décrites ci-dessus peuvent être le signe que la facturation papier en général suscite des préoccupations plus vastes; toutefois, le Conseil ne dispose pas de renseignements sur les pratiques des fournisseurs de services de communication autres que Koodo.
67. Par conséquent, le Conseil estime qu'il serait opportun d'amorcer un autre processus plus poussé, sous la forme d'un avis de consultation, pour traiter la question de la facturation papier.
68. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil publie aujourd'hui l'avis de consultation de radiodiffusion et de télécom 2020-81 afin de déterminer i) si l'intervention du Conseil est appropriée et justifiée relativement aux pratiques de facturation papier des FST et des entreprises de distribution de radiodiffusion, ii) quelles mesures, le cas échéant, le Conseil devrait imposer quant aux pratiques de facturation papier, et iii) à qui toute nouvelle obligation devrait s'appliquer.

Secrétaire général

### **Documents connexes**

- *Appel aux observations – Envoi de factures papier par les fournisseurs de services de communication*, Avis de consultation de radiodiffusion et de télécom CRTC 2020-81, 3 mars 2020
- *Examen du Code sur la vente en gros*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200, 15 juin 2017
- *Cadre d'évaluation des pratiques de différenciation des prix des fournisseurs de services Internet*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-104, 20 avril 2017
- *Le Code sur les services sans fil*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271, 3 juin 2013
- *Plus grande accessibilité aux médias substitués par les personnes aveugles*, Décision de télécom CRTC 2002-13, 8 mars 2002
- *Médias substitués pour les personnes aveugles*, Ordonnance CRTC 2001-690, 31 août 2001