



Montréal, le 3 mai 2012

M. John Traversy
Secrétaire général
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Ottawa (Ontario)
K1A 0N2

Objet : Observations relatives à l'Avis de consultation de télécom 2012-206, « Instance pour déterminer si les conditions dans le marché canadien du sans-fil ont suffisamment changé pour justifier l'intervention du Conseil à l'égard des services sans fil de détails ».

1. Union des consommateurs (UC) a pris connaissance de l'appel aux observations du Conseil dans le cadre de l'Instance visant à déterminer si les conditions dans le marché canadien du sans-fil ont suffisamment changé pour justifier l'intervention du Conseil dans l'élaboration de modalités nationales régissant les services sans fil de détail, Avis de consultation de télécom 2012-206.
2. UC a préalablement pris connaissance de la requête en vertu de la partie 1 de Rogers : Création d'un code de protection du consommateur pour l'industrie de la téléphonie sans fil. Nous avons aussi consulté les prises de position du Centre de défense pour l'intérêt public (CDIP), de Telus, de l'Association canadienne des télécommunications sans fil (ACTS), de Mobilicity et du Centre d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada (CIPPIC) en réponse à l'instance de Rogers. À l'exception de Mobilicity, tous les intervenants étaient, à différents degrés, en faveur d'une intervention du CRTC visant à mettre en place un cadre réglementaire national de protection du consommateur pour l'industrie du sans-fil. L'instance a été suspendue suite au déclenchement du présent appel aux observations.
3. UC a également pris connaissance de la requête en partie 1 du CDIP concernant certaines pratiques de facturation de l'industrie du sans-fil qui contreviendraient à l'article 27(2) de la Loi sur les télécommunications, requête déposée devant le Conseil le 22 décembre 2011 et adressée aux compagnies Bell Mobilité, Telus Communications, MTS Allstream inc., Saskatchewan Telecommunications et Rogers Communications. Le CDIP y dénonçait notamment une pratique courante de facturation adoptée par certaines compagnies de téléphonie sans fil, qui consiste à imposer aux consommateurs un préavis de 30 jours ou le paiement d'un mois de service supplémentaire pour mettre fin à un service ou pour changer de fournisseur. Dans sa réplique, Telus avait suggéré la tenue d'audiences

La force d'un réseau

Nos membres réguliers

ACEF ABITIBI-TÉMISCAMINGUE
ACEF AMIANTE – BEAUCE – ETCHEMINS
ACEF DE L'EST DE MONTRÉAL

ACEF DE L'ÎLE-JÉSUS
ACEF DE LANAUDIÈRE
ACEF DU NORD DE MONTRÉAL
ACEF ESTRIE

ACEF GRAND-PORTAGE
ACEF MONTÉRÉGIE-EST
ACEF RIVE-SUD DE QUÉBEC
ACQC

6226, rue Saint-Hubert, Montréal (Québec) Canada H2S 2M2
T : 514 521 6820 | Sans frais : 1 888 521 6820 | F : 514 521 0736
union@consommateur.qc.ca | www.consommateur.qc.ca/union

publiques au sujet de standards nationaux qui devraient s'appliquer à l'industrie canadienne du sans-fil.

4. Dans le cadre de la présente instance, plus de 230 organismes et citoyens ont déposé des interventions au sujet de l'état du marché des services sans fil canadiens. Plusieurs d'entre eux considèrent que le Canada est l'un des pays où l'industrie des téléphones sans fil est la moins compétitive, les citoyens comparant souvent le marché canadien à un oligopole, où les règles du libre marché et de la libre concurrence ne semblent pas entraîner les effets escomptés ou procurer aux consommateurs les bénéfices annoncés.
5. Cet état de fait est confirmé par une étude de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) qui démontre que les prix des services de téléphonie sans fil du Canada sont parmi les plus élevés de l'OCDE, le Canada se situant au mieux au 19^e rang (sur 29) lorsque les prix pour chaque pays sont classés par ordre croissant. Dans les trois scénarios de consommation élaborés par l'OCDE (usages élevés, modérés et faibles de services sans-fil), les consommateurs canadiens se voient imposer des tarifs plus élevés que ceux de la moyenne de tous les pays membres¹.
6. Le Conseil a définitivement touché une corde sensible du public lorsqu'il s'est enquis de l'état du marché canadien. Les commentaires font en effet état d'un grand mécontentement au sein de la population.
7. Le mécontentement des consommateurs se reflète par ailleurs dans le nombre et le type de plaintes dont fait état le Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications (CPRST) dans ses rapports annuels. En 2007-2008, l'organisme a reçu un peu plus de 3000 plaintes des consommateurs. Il en a reçu 7732 pour l'année 2010-2011, le nombre de plaintes ayant donc plus que doublé au cours des trois dernières années. Le CPRST a également fait état «d'augmentation dans la proportion des plaintes relatives aux services sans fil». Pour l'année 2007-2008, le CPRST «avait indiqué que 31% des plaintes reçues concernaient les services sans fil», tandis que pour l'année 2010-2011 «les plaintes relatives au service sans fil constituaient 62% de [leur] charge de travail liée aux plaintes», notant au passage que «cette tendance ne montre aucun signe d'apaisement²».

¹ Voir le tableau 1 en annexe pour l'ensemble des résultats.

² Rapport annuel du CPRST 2010-2011. En ligne. <http://www.ctcs-cprst.ca/wp-content/uploads/pdfs/fr/CPRST-RA-Le-bilan-de-lannee.pdf>

8. UC est entièrement d'accord avec les multiples interventions qui font état de l'échec de la règle du libre marché, en ce qui concerne l'industrie sans fil canadienne, pour ce qui est de protéger les consommateurs. Si le libre marché suffisait pour auto régler l'industrie du sans-fil, force est de constater que Telus et Rogers n'auraient pas suggéré au Conseil la tenue d'audiences publiques afin de resserrer la réglementation actuelle ou l'adoption d'un code de protection du consommateur applicable à cette industrie. La demande des Compagnies constitue en elle-même un constat d'échec, un aveu que le libre marché est insuffisant pour régler adéquatement l'industrie.
9. UC constate que, dans l'appel aux observations dans le cadre de l'Avis de consultation de télécom 2012-206, le Conseil affirme que «Bon nombre des parties qui ont demandé la mise en œuvre d'un code national de protection des consommateurs des services sans fil ont fait remarquer que plusieurs provinces ont récemment modifié leurs dispositions législatives concernant la protection des consommateurs qui touchent directement ou indirectement les services sans fil. Ces intervenants ont indiqué que cela prouvait clairement que les consommateurs canadiens des services sans fil souhaitent avoir un code national pour les services sans fil.»
10. UC s'inscrit en faux contre une telle conclusion, qui, vu son manque de fondement, apparaît au mieux fantaisiste. Le fait que différentes provinces choisissent de réglementer certaines des pratiques de l'industrie sans fil n'indique en rien que les consommateurs canadiens souhaitent une réglementation nationale uniforme, ou qu'ils préféreraient un code de conduite à l'encadrement ou aux recours qu'assurent les lois de protection du consommateur de leurs provinces.
11. Les données rapportées plus haut indiquent clairement que le domaine du sans-fil se doit d'être discipliné et que la main invisible du marché ne parvient pas à pousser les entreprises sur la bonne voie. Comme nous le verrons plus loin, bon nombre des problèmes auxquels font face les consommateurs sont liés directement aux services proposés par les fournisseurs, à l'encadrement desquels pourrait veiller le CRTC dans la mesure où le libre marché ne suffit pas à assurer aux consommateurs des services satisfaisants.
12. Les dispositions législatives provinciales concernant la protection des consommateurs auxquelles font référence les fournisseurs de service, et qui touchent directement ou indirectement les services sans fil ont pour leur part été adoptées (ou sont sur le point de l'être) par les autorités provinciales agissant dans le cadre de leurs compétences exclusives en matière de contrat. Les

dispositions en question ne visent pas à réglementer le service proposé par les entreprises de télécommunication, mais bien les relations contractuelles de ces dernières avec les consommateurs.

13. En 2010, le Québec a modifié sa Loi sur la protection du consommateur (LPC), qui encadre désormais : les frais de résiliation de contrats, les contrats conclus à distance, les renouvellements de contrats, les droits des consommateurs s'il y a modification du contrat, etc. La loi manitobaine qui s'applique à l'industrie du sans-fil (loi 35), qui prévoit des mesures fort semblables, à maints égards, à celles que prévoit la Loi québécoise, devrait entrer en vigueur en septembre prochain. S'ensuivra l'application d'une autre loi similaire à Terre-Neuve et Labrador (loi 6), puisque cette dernière devrait recevoir sous peu la Sanction royale. L'Ontario en est à la deuxième lecture d'un projet de loi relatif aux contrats de l'industrie du sans-fil (projet de loi 5). Récemment, la Nouvelle-Écosse a aussi manifesté son intérêt pour l'élaboration de réglementations provinciales concernant l'industrie des téléphones cellulaires.
14. Il en va de la responsabilité des législatures provinciales de concevoir, de voter et de modifier des lois existantes au sujet des contrats de consommation, notamment — l'appel des entreprises qui voudraient bien se substituer au législateur provincial ou tenter de saper les protections que les provinces offrent aux consommateurs doit rencontrer une fin de non-recevoir.
15. Il appert que les buts véritables pour lesquelles certaines compagnies de service sans fil demandent un Code national de protection du consommateur pourraient donc être de diminuer les protections que les législations provinciales offrent aux consommateurs. UC tient à rappeler que dans son instance de partie 1, la compagnie Rogers affirmait qu'elle se conforme à des normes provinciales déjà existantes, notamment les règles adoptées par le législateur québécois concernant la formule applicable en cas de résiliation de contrat et qu'elle l'applique à l'ensemble de ses nouveaux clients canadiens. Dans cette instance, Rogers proposait pourtant un modèle de Code de protection du consommateur apparemment inspiré du modèle québécois, qui proposait toutefois de ramener l'obligation pour le consommateur d'aviser sa compagnie de téléphonie sans fil trente jours avant la résiliation du contrat, pratique que le législateur québécois avait contrée. On remarquera que toutes les autres lois provinciales à venir incluent elles aussi un mécanisme similaire de contrôle des frais de résiliation.
16. On remarquera que cette proposition de Rogers entre en conflit avec la demande du CDIP mentionnée plus tôt, qui visait justement à faire interdire par le CRTC une telle pratique. On remarquera aussi que cette proposition entre en conflit

direct avec, notamment, une disposition de la Loi sur la protection du consommateur :

214.6. Le consommateur peut, à tout moment et à sa discrétion, résilier le contrat en transmettant un avis au commerçant. Cette résiliation de plein droit prend effet à compter de la transmission de cet avis ou à la date indiquée à cet avis par le consommateur.

17. Cette disposition adoptée par le législateur québécois en réponse aux nombreuses plaintes des consommateurs reprend en fait une disposition qui apparaît au Code civil du Québec (2125 C.c.Q.), son inclusion à la LPC, qui est d'ordre public, interdisant au commerçant toute dérogation par voie de clause contractuelle.
18. Les lois déjà en application, en voie de l'être, ou en cours d'élaboration dans les provinces permettent donc d'éradiquer certaines pratiques douteuses de l'industrie du sans-fil, dont ces problèmes liés à la résiliation de contrat (les avis préalables et les frais applicables notamment) et les pratiques relatives au renouvellement de contrat. De plus, les lois provinciales visent la clarté des contrats, afin que les consommateurs puissent disposer de renseignements précis et exacts quant à leur contrat de service, ce qui permettra notamment d'éviter les frais imprévus.
19. UC observe que les lois qui sont adoptées ou en cours d'adoption dans les juridictions provinciales comportent plusieurs similitudes entre elles. À titre d'exemple, les méthodes qui permettent de calculer le montant que pourra réclamer une entreprise suite à la résiliation d'un contrat qui prévoyait le financement d'un appareil adoptent des principes similaires –voire identiques– dans plusieurs provinces.
20. Pour cette raison, UC doute que l'application de différentes lois provinciales soit susceptible d'entraîner pour les entreprises les casse-têtes ou les coûts exorbitants que ces dernières semblent craindre. Ces arguments avaient d'ailleurs, pour mémoire, été brandis par certains représentants de l'industrie du sans-fil lors de l'étude du projet de loi québécois qui a conduit aux modifications de la Loi sur la protection du consommateur — les catastrophes annoncées ne se sont heureusement pas avérées.
21. Il va de soi que les législations provinciales, adoptées par des législateurs souverains, risquent de ne pas être absolument identiques. L'entreprise exerçant sur l'ensemble du territoire et qui désirerait adopter dans chaque province des pratiques qui ne répondraient que minimalement aux exigences des lois de

protection du consommateur pourrait devoir ajuster ses contrats pour que les consommateurs, là où ce serait possible, ne bénéficient que d'aussi peu de droits et de recours que possible. Par contre, si les entreprises désirent éviter des complications et offrir aux consommateurs les meilleures conditions possibles d'un océan à l'autre, la solution est simple. Sur cette question, UC abonde dans le même sens que Mobilicity, qui avance ce qui suit, dans les arguments déposés dans le cadre de la partie 1 déposée par Rogers au sujet d'un code national de protection du consommateur : si les entreprises de téléphonie sans fil veulent à ce point uniformiser leur pratique dans toutes les provinces, ils n'ont qu'à se conformer aux standards provinciaux les plus sévères et à les appliquer à l'ensemble du Canada.

22. Comme nous le mentionnions, malgré le succès de multiples réglementations provinciales, plusieurs problèmes persistent dans l'industrie du sans-fil. UC note que les provinces ne légifèrent pas sur ce qui relève directement des services proposés par les entreprises de sans-fil, notamment : les frais d'itinérance exorbitants ou le verrouillage des téléphones, sujets qui semblent relever des compétences exclusives du gouvernement fédéral.
23. UC encourage fortement le Conseil à réglementer ce type de pratiques, encore très problématiques sur le marché canadien. Cela pourrait peut-être contribuer à débarrasser le Canada de sa réputation de cancre au plan de la compétitivité des services sans fil³.
24. Parmi les sujets qui relèvent des compétences fédérales et à propos desquels les consommateurs canadiens éprouvent des problèmes ou font état de graves d'insatisfactions, on pourrait relever notamment :
- Les tarifs exagérément élevés;
 - Les SMS Premium – des consommateurs indiquent toujours, malgré l'existence d'un code volontaire, que les systèmes d'abonnement et de désabonnement présentent des failles, et que les frais sont prohibitifs;
 - Les frais pour les messages texte, les frais d'itinérance, les frais d'accès les frais pour le transfert des données;
 - Les «erreurs» liées à l'itinérance – l'itinérance accidentelle dans les zones limites, les frais d'interurbains non justifiés;

³ Voir le tableau 2 en annexe, qui illustre la piètre performance canadienne en ce qui concerne le prix moyen de frais d'itinérance.

- Le blocage des appareils (et les délais et les frais de déblocage);
- La couverture du service;
- Le calcul des minutes (notamment pour les interurbains);
- L'accessibilité, notamment pour les consommateurs défavorisés ou handicapés (appareils, utilisation du réseau, service à la clientèle);
- Les vitesses de connexion;
- Etc.

25. De l'avis d'UC, une tentative de réglementation par le Conseil de questions qui relèvent du droit civil, des contrats ou autres matières qui sont de compétence provinciale ne serait pas de nature à améliorer la protection du consommateur. Si le Conseil devait s'immiscer dans ces champs de compétence provinciale, UC craint que les Compagnies ne profitent de ce chevauchement pour remettre en question l'applicabilité à leurs entreprises des lois provinciales déjà existantes, lançant ainsi un débat constitutionnel qui ne créerait qu'une incertitude plus grande encore, tant pour les consommateurs que pour les entreprises. Il va sans dire qu'un tel débat serait de plus susceptible de mettre un frein à toute velléité, de la part des juridictions qui n'ont pas encore adopté de dispositions de protection du consommateur visant les fournisseurs de services sans fil, d'adopter de telles règles.

26. Si une harmonisation des législations provinciales devait s'avérer nécessaire, UC rappelle que le Comité des mesures en matière de consommation, mis en place en vertu du chapitre 8 de l'Accord sur le commerce intérieur, peut être saisi à cette fin. Le rôle premier de ce comité, qui se compose d'un représentant de l'administration fédérale et d'un représentant de chaque province et de chaque territoire, est en effet de « réduire et éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles à la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l'intérieur du Canada, et établir un marché intérieur ouvert, performant et stable », et ce dans le respect des pouvoirs législatifs des deux ordres du gouvernement⁴.

27. À la lumière de ce qui précède, nous invitons le Conseil à conclure, pour ce qui est des questions qui relèvent directement de sa compétence, que le libre marché et la concurrence ne suffisent pas à amener les entreprises de télécommunication à adopter des règles et des pratiques qui assurent une protection adéquate ou procurent des avantages suffisants aux consommateurs.

⁴ Accord sur le commerce intérieur. En ligne. <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ait-aci.nsf/fra/il00002.html>

Par conséquent, nous l'invitons à exercer ses pouvoirs afin de régler, notamment, le verrouillage des appareils sans fil, les frais d'itinérance exigés par les Compagnies, et tout autre aspect de la téléphonie sans fil qui n'est pas de compétence provinciale.

28. De plus, prenez note qu'UC souhaite être considéré comme un intervenant dans ce dossier.

Me Marcel Boucher
Responsable des affaires juridiques
Union des consommateurs

Me Yannick Labelle
Analyste pratiques commerciales et protection du consommateur
Union des consommateurs

Sophy Lambert-Racine
Analyste télécommunications, radiodiffusion, inforoute, vie privée
Union des consommateurs
514 521-6820 poste 253
Slambert-racine@uniondesconsommateurs.ca

CC :

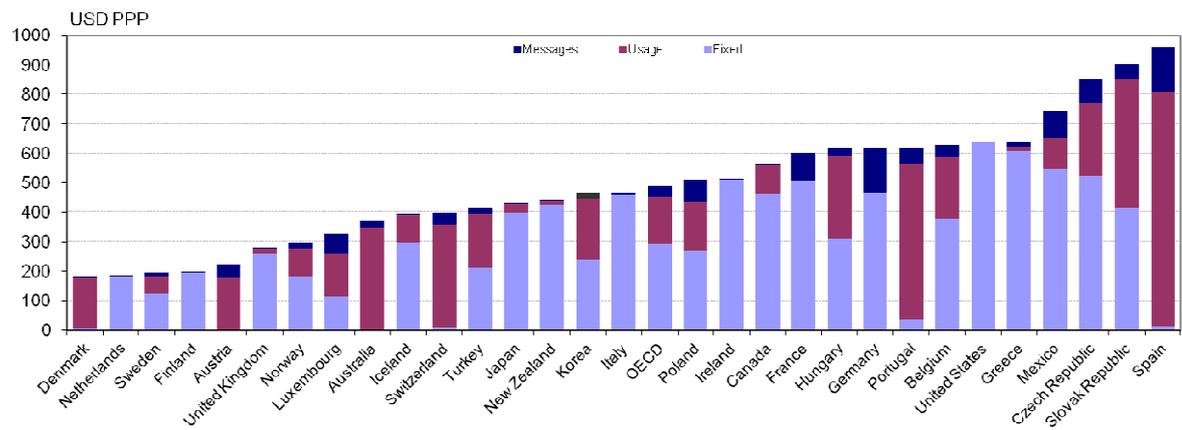
Les Compagnies
Parties intéressées par la demande en vertu de la partie 1 de Rogers sur un code national de service sans fil

Fin de document / End of document

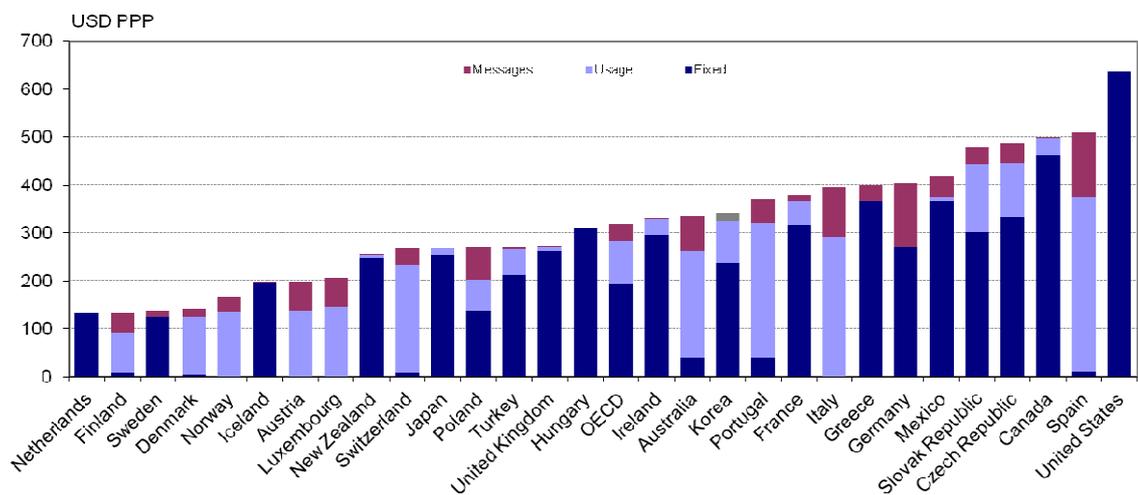
Annexe :

Tableau 1 : Comparatif des prix pour les services de téléphonie sans fil au sein de l'OCDE¹

Tarifs pour un usage élevé de services sans fil



Tarifs pour un usage modéré de services sans fil



¹Statistiques basées sur un scénario d'usage d'une année, basée sur des données datant de 2008-2009. OCDE. En ligne. http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_2649_34225_43877509_1_1_1_1,00.html

Tarifs pour un usage faible de services sans fil

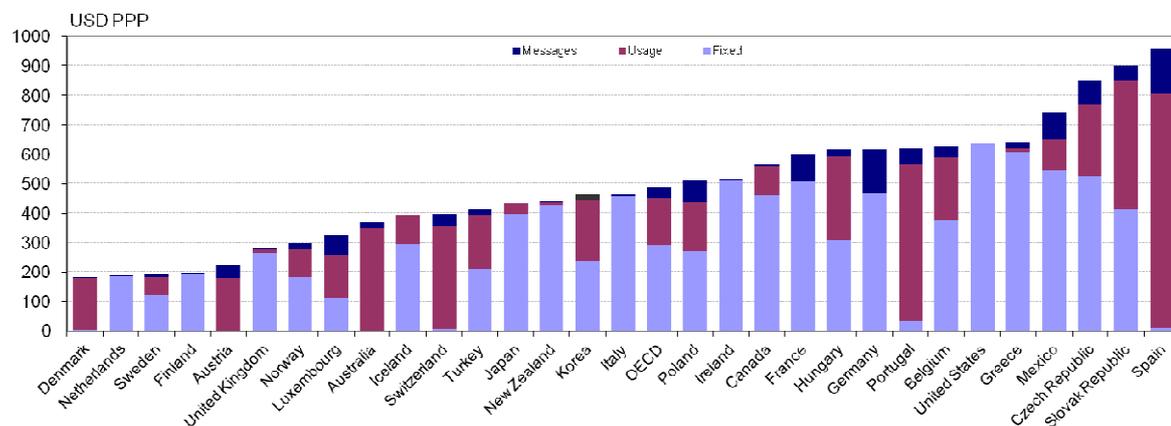
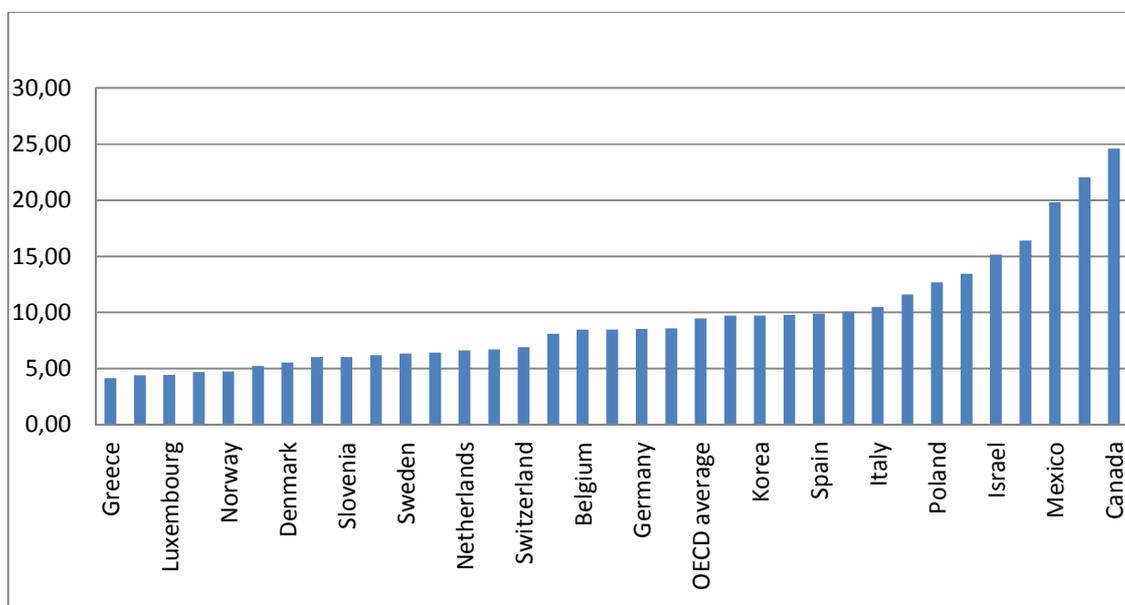


Tableau 2 : Prix moyens pour les frais d'itinérance

Frais d'itinérance, pour un 1 MO de données par session, prix moyen selon le pays d'origine du voyageur²



² International Mobile Data Roaming. OCDE. En ligne.
<http://www.oecd.org/dataoecd/57/62/48127892.pdf>