

Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190 : Parlons télé

Observations initiales d'Union des consommateurs

union
des consommateurs

27 juin 2014

Mémoire publié par :



6226, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec) H2S 2M2

Téléphone : 514 521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514 521-0736

info@uniondesconsommateurs.ca
www.uniondesconsommateurs.ca

Membres d'Union des consommateurs

ACEF Abitibi-Témiscamingue
ACEF Amiante – Beauce – Etchemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de l'Île Jésus
ACEF de Lanaudière
ACEF Estrie
ACEF Grand-Portage
ACEF Montérégie-est
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Rive-Sud de Québec
ACQC
Membres individuels

Rédaction du mémoire

- Sophy Lambert-Racine

Direction de rédaction

- Me Marcel Boucher



Union des consommateurs est membre de l'Organisation internationale des consommateurs (CI), une fédération regroupant 220 membres en provenance de 115 pays.

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

Table des matières

UNION DES CONSOMMATEURS, <i>LA FORCE D'UN RESEAU</i>	4
INTRODUCTION	5
UN NOUVEAU SERVICE DE BASE	6
RETRANSMISSION EN DIRECT	10
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE	12
PROTECTION DES CONSOMMATEURS : REEQUILIBRONS LES RECOURS DISPONIBLES !	15
CONCLUSION	21

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels. La mission d'UC est de représenter et défendre les consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'agroalimentaire et les biotechnologies, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la mondialisation des marchés, UC travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (CI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

Depuis plus de 40 ans, les ACEF travaillent sans relâche au Québec auprès des personnes à faible revenu. Tout en revendiquant des améliorations aux politiques sociales et fiscales, les ACEF ont, depuis le début de leur existence, offert des services directs aux familles, dont des services de consultation budgétaire personnalisés.

Introduction

1. La présente consultation constitue une démarche d'envergure – et particulièrement ambitieuse – de la part du Conseil, puisqu'elle laisse miroiter la possibilité de changements majeurs au sein d'une industrie qui touche une forte majorité de consommateurs.
2. La télé remplit un rôle essentiel pour des millions de Canadiens, un rôle qui leur assure l'accès à l'information, au divertissement, à la culture nationale et leur permet une ouverture sur le monde. Et l'importance de ces fonctions est d'autant plus grande pour les individus qui n'accèdent que peu ou pas à Internet. Soulignons toutefois que les dépenses de nombreux Canadiens pour les STD augmentent beaucoup plus rapidement que l'indice des prix à la consommation. Et l'industrie ne donne aucun signe que cette courbe d'augmentation non souhaitée des dépenses pour les consommateurs prendra fin à plus ou moins brève échéance.
3. De plus, de nombreux consommateurs qui n'étaient pas abonnés à des STD avant 2011¹ se sont vus forcés de se tourner vers des services payants, puisque la fin de la transmission traditionnelle, dite hertzienne, et le passage exclusif aux signaux numériques ne leur permettaient plus à compter de cette date d'avoir accès à toutes leurs chaînes préférées. L'offre de service gratuit de Shaw Direct qui était destinée à permettre à ces consommateurs dorénavant privés pratiquement de signaux a été peu publicisée à l'époque et est dorénavant expirée. Quels sont aujourd'hui les choix dont disposent les populations plus vulnérables ? Le Conseil proposera-t-il une solution permanente pour permettre à tous d'avoir un accès efficient à des services de base ?
4. UC souhaite être partie à l'instance et désire comparaître aux audiences publiques par Skype ou vidéoconférence, à partir du bureau de Montréal du Conseil. Vu l'ampleur de la présente consultation et du nombre de questions posées, UC s'est attardée aux sujets sur laquelle son expertise est la plus grande et qui relève de plus directement de sa mission. Nous ne nous attarderons donc pour l'instant qu'à une sélection seulement des questions posées, sur l'état des services offerts et sur les changements à envisager en vue de les rendre plus flexibles, sur quelques questions concernant la protection de la vie privée et sur la question des recours disponibles pour les consommateurs. UC s'attend à pouvoir soumettre des observations plus précises sur la question des recours pour les consommateurs au cours de l'instance, puisqu'elle travaille actuellement à la réalisation d'une recherche sur les recours disponibles pour les consommateurs dans le secteur de la télédistribution. Évidemment, UC s'assurera de déposer ces nouvelles pièces, le cas échéant, en conformité avec les règles et procédures du Conseil.
5. UC pourrait également se prononcer sur d'autres questions qu'elle n'a pas eues l'occasion de développer dans le présent mémoire, à la lumière des résultats de ses recherches en cours et de toute nouvelle information qui sera révélée au cours des présentes consultations.

¹ UC a reçu plus de 3000 plaintes à ce sujet lors du passage à la télévision numérique.

Un nouveau service de base

6. Dans l'avis de consultation 2014-190, le Conseil se questionne de prime abord sur la possibilité de rendre les services de télédistribution plus flexibles, compte tenu du nombre important de consommateurs qui indiquent au dossier public vouloir se voir offrir la possibilité de choisir leurs chaînes à la carte.
7. Bien que la possibilité qui serait offerte au consommateur de ne s'abonner qu'à certaines chaînes qu'il souhaite regarder (plutôt que de devoir, pour obtenir les chaînes qui l'intéressent, choisir des lots pré-assemblés qui contiennent aussi un ensemble de chaînes qui ne l'intéressent pas) semble être une avenue intéressante, UC considère que le Conseil doit faire preuve de précaution face à cette avenue. UC est bien consciente du décret 2013-1167 et de la volonté qui semble être exprimée par le gouvernement fédéral de rendre les services de télédistribution aussi flexibles que possible. Néanmoins, les réponses reçues par le Conseil à des consultations qu'elle a elle-même menées (ainsi que d'autres sources) sur les impératifs de flexibilité démontrent que de nombreux Canadiens ne sont pas prêts à tout, en ce qui a trait à cet impératif, particulièrement si cette flexibilité devait affecter la production de contenu canadien ou la neutralité d'Internet².
8. UC est consciente de l'attachement des consommateurs à plusieurs contenus de sport et de divertissement provenant de l'étranger et a pris connaissance des commentaires de certains consommateurs voulant que certains contenus étrangers sont tout simplement supérieurs à ceux qui sont produits ici. Certains prônent le libre jeu du marché, et ne semblent pas s'émouvoir outre mesure de la possible disparition de contenus produits au Canada. Mais la réalité n'est ni noire ni blanche : plusieurs consommateurs sont aussi attachés à de nombreuses productions canadiennes, notamment des émissions journalistiques de qualité, dont certaines subissent les contrecoups des revenus publicitaires en chute libre et des politiques qui attaquent de plein fouet CBC et Radio-Canada, entités médiatiques pourtant essentielles au rayonnement et la promotion de la culture locale. Il est à notre avis difficile de réclamer une flexibilité absolue, si cela devait affecter négativement notamment certaines sociétés d'État qui subissent déjà de nombreuses coupures budgétaires, malgré la qualité du contenu produit.
9. Les réponses du Conseil suite au décret gouvernemental, sur les impacts de plus de flexibilité, nous semblent par moment marquées d'un optimisme que nous avons de la difficulté à partager. Le Conseil suggère par exemple que l'abolition des règles d'assemblage sur le marché pourrait avoir pour effet d'inciter les chaînes spécialisées à

² Les résultats des consultations du Conseil indiquent que les consommateurs sont partagés entre leur préférence pour les «options» et les «forfaits» à la carte, mais une forte majorité s'oppose aux forfaits pré-assemblés. Heureusement, la plupart des personnes sondées s'opposent aussi à des modèles tarifaires qui entraveraient la neutralité du Net : «Ni le groupe du panel ni le groupe du public n'appuient l'idée de payer un tarif fixe pour de la diffusion en mode continu qui ne compterait pas dans les limites de données Internet.» CRTC. «Analyse du cahier de choix du CRTC : Comparaison des arguments invoqués par le panel, le public et le public (données pondérées). [En ligne]. <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/rp140424c.htm> (page consultée le 23 juin 2014). Voir également FORUM RESEARCH. « Vast majority want CRTC to regulate cable, satellite fees»: <http://poll.forumresearch.com/post/78/majority-want-crtc-to-regulate-cable-satellite-fees/> (page consultée le 23 juin 2014)

modifier l'auditoire visé, ou à tenter de se démarquer davantage par une programmation plus originale pour attirer des téléspectateurs³. Suggérer que les chaînes spécialisées, pour survivre, devraient transformer leur contenu pour, en dépit de leur spécialisation, devenir grand public nous apparaît d'une part comme une hérésie, et d'autre part comme la recette qui assurerait non leur survie, mais leur disparition. Comment, avec des moyens moindres, concurrencer le flot de chaînes qui tournent le dos à la spécialisation pour rejoindre un grand public ? Et ce, à plus forte raison quand les assiettes de revenus sont de plus en plus restreintes ? À quel point ces chaînes auraient-elles la possibilité de se démarquer, dans une situation où les revenus risquent d'être en chute libre ? Cette proposition n'irait-elle pas de plus à l'encontre de l'un des objectifs de la Loi sur la radiodiffusion, qui vise notamment à assurer la disponibilité de contenus diversifiés, de qualité, locaux, régionaux et internationaux, qui combler les besoins des citoyens de tout acabit ?

10. La proposition du Conseil de se rabattre notamment sur les avantages tangibles pour assurer le financement du contenu canadien constitue un couteau à double tranchant. Sachant que ces avantages sont générés par les fusions dans le milieu de la radiodiffusion, devra-t-on se positionner systématiquement en faveur d'une plus grande concentration encore du marché canadien pour assurer le financement de la culture canadienne ?
11. Répétons qu'UC est consciente de la volonté des consommateurs, incluant des consommateurs québécois, de profiter de plus de flexibilité en ce qui a trait à l'offre de service. Nous sommes en faveur de plus de flexibilité pour les consommateurs, et contre l'obligation qui leur est imposée d'acheter l'accès à des chaînes qui ne les intéressent que peu, en échange de l'accès à certains contenus convoités, simplement parce que le fournisseur y trouve son compte. Le peu de choix proposé aux consommateurs n'est pas simplement le reflet d'impératifs culturels ou de protectionnisme canadien ; les consommateurs subissent en général les conséquences d'une industrie à l'intérieur de laquelle la concurrence n'est certainement pas optimale, de sociétés motivées par le fait d'augmenter le plus possible le revenu moyen par abonné.
12. Une chose est certaine, les consommateurs en ont assez des bouquets de service qui ne font que grossir artificiellement en même temps que la facture mensuelle. Les choix pour les consommateurs ne voulant avoir accès qu'à quelques chaînes de base, sont limités. Pour cette raison, UC accueille favorablement la proposition du Conseil d'offrir un service de base à petit prix, que ce service permette ou non l'obtention de services

³ «Une telle souplesse pourrait aussi les amener à adopter d'autres stratégies de programmation. Par exemple, certains services pourraient tenter d'orienter leur programmation à l'intention du grand public afin de stabiliser leur niveau actuel d'abonnés, alors que d'autres pourraient se repositionner en se spécialisant ou en répondant aux tendances émergentes de la programmation ou à l'évolution des goûts. Finalement, le modèle proposé pourrait encourager les services existants à présenter une programmation plus originale afin de se démarquer, de desservir des auditoires non desservis ou mal desservis, ou faire les deux.» ...« Certains outils réglementaires pourraient réduire les répercussions de la dissociation des forfaits sur le secteur de la production. Par exemple, compte tenu du nombre des récentes transactions de propriétés, les avantages tangibles existants et futurs pourraient être utilisés pour aider le secteur de la production alors que les radiodiffuseurs passent à un environnement où le système « à la carte » est plus commun. Cependant, les avantages tangibles ne représentent pas nécessairement une source de financement stable et continue.» CRTC. «Maximiser les possibilités d'abonnement à des services facultatifs à la carte pour les consommateurs Canadiens, Réponse au décret C.P. 2013-1167» [En ligne]. <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/rp140424e.htm> (page consultée le 23 juin 2014)

spécialisés de manière plus souple. UC considère qu'un «petit» service de base, qui devrait, logiquement être à petit prix (ce qui doit se lire, plus économique que les services de base actuellement offerts, qui sont rarement offerts en deçà de 30\$ par mois), pourrait constituer une autre solution de rechange pour les consommateurs qui ont subi négativement les conséquences du passage à la télévision numérique en 2011. Pour plusieurs, l'achat d'un décodeur ou d'une nouvelle télévision, et/ou d'une antenne ne leur a pas permis d'avoir accès aux mêmes chaînes de base qu'auparavant. Souvent, ni même l'offre gratuite temporaire de Shaw Direct n'a permis de régler leur problème d'accès.

13. En conséquence, voici les réponses d'UC à certaines questions posées par le Conseil, dans le cadre de la présente consultation :
14. **Q2. Cette approche (le fait d'offrir un petit service de base) devrait-elle être appliquée différemment à différents types d'EDR (par exemple, les EDR exemptées et les EDR par SRD)?**
15. UC considère que l'offre d'un tel service de base serait une option intéressante pour les consommateurs à faibles revenus. Cette exigence devrait être technologiquement neutre. Toutes les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) devraient par conséquent avoir l'obligation d'offrir un tel service. En effet, un sondage réalisé auprès des consommateurs relativement à l'offre de service de Shaw Direct nous indiquait que certains, locataires ou propriétaires d'habitations en copropriété, notamment, font face à diverses restrictions ou réglementations qui peuvent les empêcher d'installer des coupoles sur leur toit. Les consommateurs qui font face à ce problème devraient pouvoir se tourner vers une offre de service équivalente, en contenu et en prix, qui ne nécessite pas l'installation de ce genre d'équipement. De plus, cette offre devrait impérativement comprendre la diffusion en haute définition. Les signaux analogiques offerts dans le cadre du service de Shaw ont rebuté quelques consommateurs, qui ont préféré se contenter des quelques chaînes disponibles par transmission en direct, vu leur netteté grandement supérieure. Il serait effectivement très ironique que, pour recouvrer un accès perdu à des signaux lors du passage au numérique, les consommateurs aient maintenant à payer un abonnement pour avoir accès à des transmissions qui ne seraient pas en haute définition...
16. **Q3. Quelles stations de télévision locales devraient être comprises dans un petit service de base que proposeraient les EDR par SRD?**
17. Pour les raisons mentionnées à la question précédente, répétons tout d'abord qu'à notre avis, un tel service devrait être offert par tout type d'EDR. Le minimum qui devrait être offert dans un tel service de base devrait comprendre, sans nécessairement s'y limiter, les chaînes disponibles par retransmission en direct. Ce service pourrait inclure au Québec: Radio-Canada, CBC, CTV, Télé-Québec, TVA, V, Canal Savoir ainsi que les chaînes communautaires locales. L'objectif incontournable devrait être de conserver un service le plus économique possible qui permettrait de rétablir un accès complet aux chaînes auparavant accessibles gratuitement pour l'ensemble des Canadiens.
18. Soulignons que les commentaires reçus par UC dans le cadre du passage au numérique semblent indiquer que ce sont les consommateurs à faibles revenus qui ont subi le plus négativement les conséquences de la transition, puisqu'ils étaient abonnés dans une

moins grande proportion à un service de télédistribution. Cela est d'autant plus grave que ces ménages sont en général moins fréquemment abonnés à des services d'accès à Internet⁴, et qu'il est donc probable que, pour une partie d'entre eux, la télévision soit encore le moyen principal d'information et de divertissement.

19. UC est d'avis que les ménages à revenu modeste devraient pouvoir bénéficier de cette offre gratuitement, tout comme ils bénéficiaient auparavant de signaux accessibles gratuitement par ondes hertziennes. Si la détermination des critères d'admissibilité peut poser certains défis, notamment pour la définition de ce qui, au sens de cette offre, constituerait un ménage à faibles revenus, il en est un qui ne devrait pas, à notre avis, être retenu : il s'agit de celui qui, dans le cadre de l'offre de Shaw, interdisait l'accès aux ménages qui étaient ou avaient été au cours des derniers mois abonnés à des services de télédistribution (STD). Les consommateurs qui ont perdu le signal analogique et qui ne captaient pas le signal numérique ont pu s'abonner à un service de télédistribution parce qu'ils ne connaissaient pas l'offre de Shaw Direct, et n'ont donc pas pu profiter de cette offre lorsqu'ils ont été mis au fait de son existence; leur interdire l'accès à une offre gratuite parce que la disponibilité de cette offre était mal publicisée nous a paru particulièrement injuste. De même, un ménage qui aurait été contraint de s'abonner à un service de télédistribution, malgré les frais, parce que c'était la seule façon de continuer à avoir accès à la télévision ne devrait pas se voir refuser l'accès à un service plus économique, voire gratuit.
20. Lorsque les chaînes disponibles offrent des contenus personnalisés en fonction des régions, le consommateur devrait impérativement avoir accès au service qui correspond à sa région de résidence. Dans le cadre de l'offre de services de Shaw Direct, de nombreux consommateurs s'étaient effectivement plaints que les nouvelles auxquelles ils avaient accès provenaient de TVA Rimouski, plutôt que de leurs régions respectives.
21. Bien qu'il soit difficile d'arriver à l'heure actuelle à des recommandations définitives, il semble raisonnable de croire qu'il serait intéressant pour les consommateurs que certaines options d'assemblages soient associées à ce service de base ; le CRTC devrait par contre s'assurer que de tels services à petit coût ne se transforment pas en services pré-assemblés massifs, ce qui est présentement la norme sur le marché.
22. **Q4. Quelle serait l'incidence de cette approche sur le caractère abordable des services de télévision? Par exemple, y aurait-il un effet particulier sur le coût des services de sport?**
23. Étant donné que les chaînes sportives ne sont détenues que par des empires intégrés verticalement, dont certains auraient déjà utilisé leur position avantageuse dans ce secteur face à d'autres concurrents, le Conseil devrait faire preuve de vigilance et réagir promptement si le prix des services de détail devait faire l'objet de distorsions importantes causées par de nouveaux principes d'assemblage. Néanmoins, UC insiste sur le fait que la disponibilité d'un service de base économique a à tout le moins le mérite d'offrir une alternative aux consommateurs qui, seulement pour avoir accès aux chaînes qui ne leur étaient plus accessibles suite au passage au numérique, et parce

⁴ 62 % des ménages à plus faible revenu ont un accès résidentiel à Internet, comparativement à 95 % dans les quintiles de revenus les plus élevés. STATISTIQUE CANADA. «Utilisation d'Internet et du commerce électronique par les particuliers, 2012», Le Quotidien, 28 octobre 2013. [[En ligne]] <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/131028/dq131028a-fra.htm> (page consultée le 23 juin 2014)

qu'ils n'étaient pas admissibles ou qu'ils ne connaissaient tout simplement pas l'offre gratuite de Shaw Direct, ont été forcés de s'abonner à un service de télédistribution payant, et ce, sur la base des seules offres disponibles à ce moment auprès des fournisseurs.

24. **Q7. Quel rôle, s'il en est, devrait jouer le Conseil ou toute autre partie pour s'assurer qu'un petit service de base et des options d'assemblage soient mis à la disposition de tous les consommateurs et que ce service jouisse d'une bonne promotion?**
25. Les services gratuits de Shaw Direct devant servir aux consommateurs qui n'ont plus accès à certaines chaînes depuis le passage à la télévision numérique n'ont malheureusement pas été suffisamment publicisés pour attirer une masse critique de consommateurs. On se rappellera de plus que la gratuité du service de Shaw Direct ne durera qu'un temps. Les résultats d'un sondage maison que nous avons réalisé à l'époque indiquaient qu'une majorité de répondants qui ont perdu l'accès à certains canaux auraient aimé se prévaloir de cette offre, mais qu'ils n'en avaient pas entendu parler. Plusieurs consommateurs qui se sont prévalus de l'offre avaient entendu parler de ce service par bouche-à-oreille, davantage que par quelque forme de publicité de la compagnie Shaw. Le CRTC devrait imposer à l'ensemble des fournisseurs de porter expressément à la connaissance de tout abonné, présent et futur, l'existence d'une offre de service de base et les conditions d'accès à ce service, le cas échéant.
26. Outre les efforts que pourrait entreprendre de son côté le CRTC publiciser un nouveau service de base plus économique, le Conseil devrait donc obliger les EDR à annoncer ouvertement ce service, et à lui accorder la même visibilité dans leur documentation promotionnelle qu'aux autres forfaits offerts.

Retransmission en direct

27. Peu importe l'issue de la présente consultation, UC insiste sur le fait que la coupure des signaux de retransmission en direct, sous prétexte d'offrir plus de revenus à certaines chaînes locales, est une mesure draconienne qui ne peut pas servir l'intérêt public. Voici les réponses détaillées d'UC à ce sujet :
28. **Q24. Une intervention d'ordre réglementaire est-elle nécessaire afin de maintenir l'accès aux stations de télévision locales et, le cas échéant, quelle est la meilleure façon d'y arriver? Étant donné que la grande majorité des Canadiens reçoivent leurs services de télévision en s'abonnant au câble ou au satellite, existe-t-il des raisons convaincantes de maintenir et de soutenir la transmission en direct? L'arrêt de la transmission en direct permettrait-il aux stations de télévision locales de consacrer davantage de ressources à la programmation? Si le Conseil décidait que la transmission en direct n'était plus requise, dans quel délai cette mesure devrait-elle être mise en œuvre?**
29. Les commentaires reçus par UC dans le cadre du passage à la télévision numérique et plusieurs commentaires au présent dossier public indiquent que de nombreux consommateurs sont défavorables à la fin de la retransmission de signaux en direct, qui

mettrait définitivement fin à un droit acquis pour l'ensemble de la population. En effet, alors que le gouvernement a empoché plus de 5 milliards de dollars lors des plus récentes enchères du spectre⁵ rendu disponible par la libération des signaux analogiques, une partie de la population, composée en bonne partie de ménages plus vulnérables qui n'étaient pas abonnés à des services de télédistribution, a été contrainte de revoir à la hausse son budget pour inclure ces services de communication.

30. L'accès gratuit au moyen d'une antenne et/ou d'autres équipements est primordial pour plusieurs segments vulnérables de la population. Cet accès est également apprécié de nombreux consommateurs qui ne veulent tout simplement pas payer pour de tels services et se contentent des canaux de base, dont certains, notamment CBC, Radio-Canada et Télé-Québec jouissent d'un financement public, les consommateurs considèrent souvent, et à raison, selon nous, que l'accès universel à ces chaînes publiques constitue un droit légitime.
31. Si la grande majorité des Canadiens reçoivent déjà leurs services de télévision en s'abonnant au câble ou au satellite, c'est du côté de ceux qui ne sont pas abonnés à de tels services, que cela relève d'un choix ou d'une contrainte, qu'il faut chercher les raisons convaincantes de maintenir et de soutenir la transmission en direct. La fin de la transmission en direct ne pourrait à notre avis être envisagée que s'il existe un service de remplacement équivalent – ce qui inclut aussi bien la gratuité que la diversité des chaînes. La liberté d'accès et de choix par les consommateurs doit obligatoirement ici prendre le pas sur les intérêts économiques des télédistributeurs.
32. Outre ces atteintes aux libertés d'accès et de choix des consommateurs, enlever l'accès gratuit aux signaux de télévision pourrait avoir pour fâcheuse conséquence qu'un lot de consommateurs – notamment des cord-cutters – se détournent définitivement du contenu canadien et se rabattent sur le contenu qui est toujours disponible gratuitement : retransmission en direct américaine ou contenus disponibles en ligne, ce qui ne sont certes pas des options de rechange souhaitables lorsqu'il s'agit de promouvoir la culture nationale, au sens de la Loi sur la radiodiffusion. De plus, pour certains consommateurs vulnérables, l'absence de service gratuit peut les amener à ne plus s'informer du tout, faute d'alternatives qui correspondent à leurs besoins. Certains témoignages que nous avons reçus vont en ce sens.
33. Le passage au numérique a créé une occasion d'accroissement des revenus pour les EDR⁶, qui étaient à la hausse en 2011 ; les revenus du secteur de la télédistribution

⁵ LA PRESSE. «L'enchère pour le spectre sans fil rapporte 5,27 milliards à Ottawa». [En ligne]. <http://affaires.lapresse.ca/economie/medias-et-telecoms/201402/19/01-4740543-lenchere-pour-le-spectre-sans-fil-rapporte-527-milliards-a-ottawa.php> (page consultée le 23 juin 2014)

⁶ Voir notamment les résultats au rapport trimestriel de Quebecor : «Vidéotron ltée (« Vidéotron ») enregistre sa meilleure croissance trimestrielle de clientèle depuis son acquisition par Quebecor Media en 2000 avec l'ajout de 168 700 unités de service, ce qui représente une hausse de 79,9 % par rapport à la croissance des unités de service au trimestre correspondant de 2010 : - augmentation nette de 43 500 clients en télédistribution, dont 77 700 nouveaux clients recrutés au service numérique, soit la plus importante hausse trimestrielle en télédistribution depuis mars 1999 et la plus forte croissance au service numérique depuis le lancement du service, portant à 73,1 % le taux de pénétration du service numérique par rapport à la clientèle totale en télédistribution» (Nos soulignés). QUEBECOR. «Quebecor inc. annonce ses résultats consolidés pour le troisième trimestre 2011». [En ligne]. <http://www.quebecor.com/fr/comm/quebecor-inc-annonce-ses-r%C3%A9sultats-consolid%C3%A9s-pour-le-troisi%C3%A8me-trimestre-2011> (page consultée le 23 juin 2014)

frisent les 17 milliards \$⁷. En effet, quoi qu'en disent certains médias, l'industrie de la télédistribution est florissante et ne disparaîtra pas du jour au lendemain au Canada, un des 10 pays où le pourcentage d'abonnements à la télévision payante est le plus élevé au monde – le taux de pénétration des services de télédistribution (STD) y atteint 86 % (2012), contre 35 à 60 % en Europe. La baisse en popularité de ces services, annoncée depuis longtemps, et qui commence à peine à se concrétiser, ne fera pas disparaître de sitôt la télédistribution traditionnelle et les problèmes qui y sont liés: les prédictions parlent plutôt ici de stagnation ou de baisse légère du taux de pénétration pour les prochaines années⁸. Nous ne sommes pas ici, et de très loin, en présence du secteur en crise décrié par certains membres de l'industrie. Nous ne voyons pas en quoi une nouvelle occasion pour l'industrie d'accroître son taux de pénétration – déjà l'un des plus élevés au monde– servirait l'intérêt public, et ce d'autant plus si cette occasion ne leur est disponible qu'au prix d'une atteinte aux droits des consommateurs.

34. Les progrès technologiques permettent aujourd'hui aux consommateurs d'avoir accès à leur contenu préféré de différentes manières. Le Conseil et le gouvernement devraient selon nous s'atteler à trouver les manières de stimuler la production et la diffusion du contenu canadien de qualité par l'entremise de ces nouveaux canaux de diffusion plutôt que de se préoccuper de soutenir l'industrie des STD qui est encore très loin du respirateur artificiel. L'idée de saper aux populations vulnérables et/ou adeptes de nouvelles technologies les manières d'avoir un accès gratuit à des chaînes qui sont accessibles à tous pour des fins éducationnelles et culturelles ne nous semble donc aucunement sage, nécessaire ou approuvée.

35. **Q36. La méthode actuelle de calcul des contributions à la programmation canadienne est-elle toujours appropriée ? Par exemple, le Conseil devrait-il mettre à jour sa définition de revenus de radiodiffusion afin d'englober toutes les activités de radiodiffusion des titulaires?**

36. Il semble à tout le moins logique, et juste d'inclure les revenus de radiodiffusion des titulaires obtenus également sur les plateformes exemptées à la définition de revenu de radiodiffusion. Une telle manière d'obtenir des nouveaux fonds pourrait, au moins partiellement, assurer une nouvelle source de revenus pour la création de contenu canadien.

Protection de la vie privée

37. **Q50. Le Conseil invite les parties à proposer un modèle pour l'établissement d'un système de mesure de cotes d'écoute basé sur les boîtiers de décodage qui respecte la vie privée des Canadiens.**

⁷ CRTC. Rapport de surveillance des communications 2013 : «Croissance des revenus de radiodiffusion dans tous les secteurs». [En ligne].

<http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2013/cmr2013.pdf> (page consultée le 23 juin 2014)

⁸ DELOITTE. «The reality of cord cutting in North America». [En ligne].

http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Technology-Media-Telecommunications/dttl_TMT_Predictions2013_RealityofCordCuttingNA.pdf (page consultée le 23 juin 2014)

38. Il est impératif que les consommateurs canadiens soient informés sur des pratiques des fournisseurs de STD telles que la collecte de renseignements sur leurs habitudes d'écoute: quels renseignements sont récoltés, de quelle manière et pour quel usage. À l'heure actuelle, l'information donnée aux consommateurs à ce sujet est à peu près nulle. En effet, à peu près aucune entreprise – à l'exception de Bell, qui le fait depuis quelques mois – ne déclare récolter de tels renseignements à des fins commerciales. Dans l'éventualité où le Conseil arriverait à la conclusion que la récolte de tels renseignements constitue une pratique commerciale acceptable, il devrait selon nous s'assurer que les consommateurs soient informés adéquatement sur de telles pratiques, et les consommateurs devraient impérativement pouvoir choisir si leurs renseignements peuvent être utilisés et de quelle manière. De plus, la possibilité pour les consommateurs de céder leurs renseignements personnels en échange de rabais mensuels devrait être formellement interdite, puisqu'il s'agit ni plus ni moins d'une boîte de Pandore, le niveau de conscientisation et de sensibilisation de plusieurs consommateurs face aux questions de vie privée les empêchant de prendre des décisions véritablement éclairées.
39. **Q54. Si le Conseil encadrait la collecte et l'utilisation de telles données, quelles mesures de protection de la vie privée devraient être adoptées?**
40. La meilleure manière de protéger les consommateurs canadiens est de prévoir un mécanisme de consentement explicite («opt-in») plutôt qu'implicite (opt-out), quoique, à l'heure actuelle, il semblerait que les consommateurs n'aient même pas ce choix, puisque le seul fournisseur qui, à notre connaissance, déclare utiliser de tels renseignements ne donne que le choix de se désinscrire à toute forme de publicité comportementale liée à cette collecte. Bien qu'il ne soit pas clair si les renseignements sur les cotes d'écoute, regroupés, constituent des renseignements personnels au sens de la Loi sur la protection des renseignements personnels et documents électroniques (LPRPDE), les fournisseurs ne devraient pas associer ces renseignements à d'autres renseignements au compte de l'abonné. Bien que nous ne connaissions pas le mode de fonctionnement des systèmes de gestion de client des fournisseurs, il pourrait à notre avis, y avoir un risque que les renseignements sur les cotes d'écoute soient associés aux autres renseignements d'abonnés, incluant, notamment, les renseignements d'identification des clients, et autres renseignements personnels associés à l'usage d'autres services de communication avec le même fournisseur. Le CRTC devrait donc dans tous les cas ordonner aux fournisseurs d'assurer l'étanchéité parfaite entre les différentes couches de renseignements dont ils disposent.
41. De telles récoltes et recoupements d'information étaient autrefois impossibles ; les méthodes de collecte de données au moyen de la firme de sondage BBM, qui, même si l'industrie les qualifie maintenant de désuètes, permettent d'obtenir de la part du consommateurs des niveaux de consentement et d'anonymat qui ne semblent pour l'instant pas possible d'obtenir lorsqu'il s'agit de renseignements récoltés à même les appareils qui permettent aux consommateurs d'avoir accès à leur STD. Les fournisseurs pourraient être tentés de créer des profils détaillés des usages faits par leurs clients – de tels renseignements peuvent certainement avoir une valeur commerciale ou faciliter le commerce. Le potentiel de données – incluant plusieurs renseignements sensibles – que peuvent récolter les entreprises du secteur des communications est si important qu'il est nécessaire que les pratiques des fournisseurs soient surveillées avec assiduité et qu'elles permettent un maximum de flexibilité aux consommateurs. Nous sommes d'avis que le potentiel important de renseignements pouvant être récoltés par ces entreprises

pourrait nécessiter que des exigences supérieures à celles qui sont prévues à la LPRPDE soient imposées aux fournisseurs. Nous encourageons le Conseil à s'enquérir auprès du Commissariat à cet effet.

42. À notre avis, certaines balises de protection énoncées dans certains textes réglementaires étrangers, notamment par exemple, la Directive 2002/58/CE du Parlement européen *concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques*, s'avèrent particulièrement intéressantes en l'instance.

43. Comme l'indique le paragraphe 16 de ses considérants, la directive prend aussi en compte les services de radiodiffusion : *«lorsqu'il est possible d'identifier l'abonné ou utilisateur individuel qui reçoit ces informations, comme, par exemple, dans le cas de la fourniture de services vidéo à la demande, les informations acheminées s'inscrivent dans la définition de "communication" au sens de la présente directive.»*⁹. Le paragraphe 22 prévoit *«L'interdiction du stockage des communications et des données relatives au trafic ... par des personnes autres que les utilisateurs ou sans le consentement de ceux-ci»,* sauf *«si ce stockage a lieu dans le seul but d'effectuer la transmission dans le réseau de communications électroniques, pour autant que les informations ne soient pas stockées pour une durée plus longue que le temps nécessaire à la transmission et à la gestion du trafic et qu'au cours de la période de stockage la confidentialité des informations reste garantie.»*

44. La directive indique également, en regard des cookies out tout autre outil ayant une vocation similaire, que :

Lorsque des dispositifs du type précité, tels que des témoins de connexion, sont destinés à des fins légitimes, par exemple faciliter la fourniture de services de la société de l'information, leur utilisation devrait être autorisée à condition que les utilisateurs se voient donner des informations claires et précises, conformément à la directive 95/46/CE, sur la finalité des témoins de connexion ou des dispositifs analogues de manière à être au courant des informations placées sur l'équipement terminal qu'ils utilisent.» De plus, *«L'équipement terminal de l'utilisateur d'un réseau de communications électroniques ainsi que toute information stockée sur cet équipement relèvent de la vie privée de l'utilisateur, qui doit être protégée au titre de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales»*¹⁰.

45. Le paragraphe 26 fournit également de l'information intéressante sur les métadonnées :

Les données relatives aux abonnés qui sont traitées dans des réseaux de communications électroniques pour établir des connexions et transmettre des informations contiennent des informations sur la vie privée des

⁹ PARLEMENT EUROPÉEN. «Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques)». [En ligne]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0058> (page consultée le 25 juin 2014)

¹⁰ Ibid, par. 25 et 24.

personnes physiques et touchent au droit au secret de leur correspondance ainsi qu'aux intérêts légitimes des personnes morales. Ces données ne peuvent être stockées que dans la mesure où cela est nécessaire à la fourniture du service, aux fins de la facturation et des paiements pour interconnexion, et ce, pour une durée limitée. Tout autre traitement de ces données que le fournisseur du service de communications électroniques accessible au public peut vouloir effectuer pour la commercialisation des services de communications électroniques ou pour la fourniture de services à valeur ajoutée ne peut être autorisé que si l'abonné a donné son accord sur la base d'informations précises et complètes fournies par le fournisseur du service de communications électroniques accessible au public sur la nature des autres traitements qu'il envisage d'effectuer, ainsi que sur le droit de l'abonné de ne pas donner son consentement à ces traitements ou de retirer son consentement. Il convient également d'effacer ou de rendre anonymes les données relatives au trafic utilisées pour la commercialisation de services de communications ou pour la fourniture de services à valeur ajoutée, lorsque les services en question ont été fournis. Il convient que les fournisseurs de services tiennent toujours leurs abonnés informés des types de données qu'ils traitent, des finalités de ces traitements et de leur durée.

46. De plus, des protections particulières sont prévues pour les renseignements qui ne peuvent être agrégés et rendus anonymes : «*Toute activité qui s'inscrit dans le cadre de la fourniture d'un service de communications électroniques et qui va au-delà de la simple transmission d'une communication ou de sa facturation devrait se fonder sur des données relatives au trafic globalisé qui ne peuvent pas être attribuées à des abonnés ou utilisateurs individuels. Si cette activité ne peut se fonder sur des données globalisées, elle devrait être considérée comme un service à valeur ajoutée, pour lequel le consentement de l'abonné est nécessaire.*»
47. Union des consommateurs préconise bien entendu, pour les consommateurs canadiens, un encadrement aussi rigoureux en matière de protection des renseignements personnels dans le cadre des services de télédistribution.

Protection des consommateurs : rééquilibrons les recours disponibles !

48. **Q67. Quelle est la meilleure façon d'informer les Canadiens des changements faits à la programmation des services auxquels ils sont abonnés et des changements aux forfaits dans lesquels ils sont offerts?**
49. En vertu de la Loi sur la protection du consommateur, tout changement à un élément important du contrat, ce qui inclut les caractéristiques du service¹¹, nécessite, dans le cadre d'un contrat mensuel ou à durée indéterminée, la transmission d'un avis par écrit avec la possibilité pour le consommateur de mettre fin sans frais au contrat. Dans le cadre d'un contrat à durée déterminée, telle modification est carrément interdite. Quand

¹¹ Loi sur la protection du consommateur, LRQ, P-40.1, article 11.2 : «...notamment la nature du bien ou du service faisant l'objet du contrat, le prix de ce bien ou de ce service et, le cas échéant, la durée du contrat.»

les modifications sont permises, les avis doivent préciser les modifications et leurs effets, et aviser le consommateur de ses droits relativement à cette modification. Ainsi, les consommateurs québécois profitent déjà de nombreuses protections pour ce qui est des modifications faites au contrat. Le Conseil pourrait sans doute intervenir en vue d'uniformiser les obligations d'information à travers le Canada, pour que l'ensemble des consommateurs disposent de protections au moins équivalentes à celles qui ont été prévues aux différentes lois provinciales qui encadrent les STD. UC a déjà soumis dans le cadre de l'avis de consultation de télécom 2012-557 au cours duquel a été élaboré le Code sur les services sans fil que les règles mises en place par le Conseil ne doivent en aucun cas entrer en contradiction avec les lois provinciales actuellement en vigueur ou prévoir des protections qui y sont inférieures, au risque de voir les fournisseurs soulever le discours alarmiste à l'effet que la multiplication de lois et des recours s'appliquant aux services de communications provoquera une confusion incapacitante chez les consommateurs (ce en quoi nous croyons que les fournisseurs font un peu de projection). Dans tous les cas, UC considère que les changements faits aux chaînes disponibles dans les services de STD ne devraient pas faire l'objet de quelconque forme d'exclusion à des obligations qui toucheraient aux modifications de contrat. Il nous semble tout à fait raisonnable qu'un consommateur avisé qu'il perdra l'accès à des chaînes auparavant disponibles dans le cadre de son service ait la possibilité de résilier sans frais afin de se tourner vers un autre service qui correspondrait davantage à ses besoins. Il nous semble aussi parfaitement raisonnable que la loi exige d'un commerçant qui impose aux consommateurs de respecter certaines obligations pour une durée déterminée qu'il respecte les obligations auxquelles il s'était engagé pour cette même période.

50. Soulignons également que l'information offerte en ligne sur les bouquets de service peut effectivement porter à confusion, notamment pour ce qui est des règles d'assemblage des chaînes spécialisées. Le Conseil pourrait veiller à mettre en place des lignes directrices pour clarifier comment l'information doit être présentée en ligne ; c'est l'approche qui a été adoptée dans le code de protection des consommateurs australien, qui prévoit l'obligation de soumettre un résumé au consommateur avant la conclusion du contrat. Il faut bien admettre que l'obligation d'offrir un tel résumé après la conclusion du contrat réduit considérablement l'utilité d'une telle initiative ; le résumé pourrait ne servir qu'à confirmer au consommateur que le contrat qu'il vient de conclure n'est pas ce à quoi il s'attendait, ou qu'il n'est pas conforme aux représentations qui lui avaient été faites. Une approche qui concilie l'obligation de divulgation précontractuelle de certains éléments déterminants de l'entente à venir et un contrat qui doit reproduire les renseignements ainsi divulgués nous semble être à la fois équilibrée et efficace.

51. Q68. Le Conseil devrait-il intervenir afin de s'assurer que les Canadiens soient mieux informés?

52. Tel qu'indiqué à la question précédente, le Conseil peut intervenir afin d'arriver à des résultats tangibles comme il l'a fait avec le Code sur les services sans fil : il peut notamment s'assurer que des résumés des offres de service (standardisés) soient disponibles avant la conclusion du contrat et tenter d'uniformiser les mesures de protection disponibles pour les consommateurs, en veillant à ce que ces mesures soient compatibles avec les différentes lois de protection du consommateur pertinentes à travers le Canada.

53. Q77. Les Canadiens désirant changer de fournisseur font-ils face à des obstacles? Le cas échéant, quels sont ces obstacles ? Quel rôle, s'il en est, le Conseil devrait-il jouer à ce sujet ?

54. Au Québec, les consommateurs qui souhaitent changer des fournisseurs peuvent décider de mettre fin à leurs services au moment de leur choix¹². Dans le cadre d'un contrat à exécution successive de service fourni à distance, (et peu importe ce qu'en dit Bell sur son site Web¹³) les frais de résiliation ne peuvent excéder 50 \$ (ou 10 % des mois qui restent à courir) sauf si un rabais a été consenti sur le prix d'un appareil fourni dans le cadre du contrat, ce qui peut inclure un téléphone cellulaire, ou tout autre équipement, notamment un terminal ou boîtier décodeur. Dans la plupart des cas, sur le marché québécois, aucuns frais de résiliation ne sont exigés des fournisseurs, et l'équipement fourni dans le cadre d'un contrat de télédistribution peut être retourné chez le fournisseur (puisque'il est généralement loué ou prêté et non vendu au consommateur). Il peut cependant arriver que des litiges émergent, par exemple si le consommateur renvoie son décodeur, mais que le fournisseur affirme ne pas l'avoir reçu. Il peut arriver également que le consommateur se fasse imposer des frais de résiliation anticipés pour la fin d'un contrat de services groupés, sans que ce dernier ne comprenne pour quelle raison il doit les payer, mais vraisemblablement, ces frais sont imposés au montant maximum prévu par la loi, que ce montant soit fixe, calculé sur la base des mois restants à courir au contrat ou qu'il soit fixé en fonction d'appareils consentis dans le cadre du contrat.

55. Outre la question des frais de résiliation, les consommateurs peuvent aussi être rebutés dans leur tentative de changer de fournisseurs s'ils sont abonnés à des services groupés. Bien que l'ensemble des consommateurs puisse être affecté par certaines barrières à la mobilité, qu'elles tiennent à des avantages économiques parfois difficilement chiffrables, ou à d'autres avantages, notamment temporels ou de gestion, ceux qui profitent de rabais parce qu'ils ont accepté de souscrire à des bouquets de services seront davantage touchés par ces barrières, puisque la résiliation d'un seul service peut mener à la fin des rabais consentis sur les autres services¹⁴, ce qui a pour effet, ou bien de garder le client captif, ou d'inciter ce dernier à se tourner vers un autre fournisseur qui peut lui offrir des services groupés équivalents. Dans les deux cas,

¹² «Le consommateur peut, à tout moment et à sa discrétion, résilier le contrat en transmettant 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.» Loi sur la protection du consommateur, LRQ, P-40.1, article 214.6. Le droit de résiliation des contrats de service est aussi prévu au Code civil (article 2125)

¹³ Cette partie de l'information offerte aux consommateurs nous semble particulièrement douteuse, compte tenu des obligations qui encadrent les contrats au Québec : «Bell Télé Satellite propose parfois des offres promotionnelles (p. ex. l'installation gratuite ou un rabais sur la programmation) en échange d'un engagement du client pour une période prédéterminée. Si vous annulez votre service Bell Télé Satellite avant la fin de cette période d'engagement, vous devrez acquitter des frais de résiliation anticipée (FRA) afin de couvrir une partie des coûts liés à ces promotions : frais d'installation, crédits ou offres promotionnels, coûts administratifs, récupération du matériel, etc.»

http://soutien.bell.ca/Tele/Que_sont_les_frais_de_service_numerique_et_les_frais_de_resiliation_anticipee (page consultée le 23 juin 2014)

¹⁴ ST-AMANT, Jacques. «Les barrières aux changements de fournisseurs de services de télécommunications». [En ligne].

http://uniondesconsommateurs.ca/docu/telecom/barrieres_telecom_F.pdf P. 21-22, voir aussi l'ensemble du chapitre sur les coûts de sortie au Canada, et plus particulièrement la section E «Les coûts de bouquet de gestion et de gestion», p. 78-79. (page consultée le 23 juin 2014)

évidemment, le comportement du consommateur est directement modulé par le marché canadien, qui s'éloigne grandement d'un modèle de concurrence parfaite.

56. Le Conseil pourrait contribuer à réduire les barrières à la mobilité que subissent les consommateurs. Les montants des rabais consentis en échange de services groupés, parfois opaques, particulièrement dans les sections des différents sites Web des fournisseurs de STD qui concernent les bouquets de service, pourraient être clarifiés et les modifications contractuelles qui peuvent mener à des modifications aux rabais consentis aux consommateurs pourraient également être spécifiées. En effet, à partir du moment où le consommateur souscrit à des services groupés, sa mobilité se trouve gravement réduite, et il pourrait être moins enclin à chercher à changer de fournisseur pour se tourner vers des entreprises qui ne sont pas verticalement intégrées, compte tenu des obstacles – en temps et en argent – qu'il devra affronter pour mettre fin à ses services avec son fournisseur actuel. Ainsi, les renseignements concernant les conditions de service qui sont rattachées au fait de recevoir des services groupés devraient être transmis plus clairement au consommateur avant la conclusion du contrat.
57. De plus, bien que la pertinence d'une telle mesure soit limitée au Québec où il existe déjà un encadrement efficient, UC est d'avis que des mesures en vue de réglementer les frais de résiliation imposables par les fournisseurs de STD pourraient être utiles pour les consommateurs d'autres provinces du Canada, qui n'auraient pas encadré les frais de résiliation pour ce type de contrats et où les consommateurs pourraient encore se voir imposer des frais de résiliation importants. Cela dit, les consommateurs du Québec pourraient aussi, bien entendu, bénéficier des protections adoptées par le Conseil si elles s'avéraient supérieures à celles qui sont prévues à la LPC¹⁵.
- 58. Q78. Pourrait-on appliquer aux EDR des lignes directrices ou un code de conduite sur certaines questions comme celles des frais de résiliation anticipée, semblables à celles énoncées dans le Code sur les services sans fil ?**
59. Si le Conseil devait choisir d'intervenir sur ce plan, il doit s'assurer que toute ligne directrice mise en place soit compatible dans la mesure du possible aux lois provinciales pertinentes. En effet, plusieurs sections de la Loi sur la protection des consommateurs s'appliquent aux contrats à exécution successive de services fournis à distance, qui concernent donc les services de télédistribution. Terre-Neuve-et-Labrador a également adopté une approche similaire : réglementant expressément d'un coup l'ensemble des contrats de services de communications¹⁶, plutôt que d'intervenir, par exemple, seulement sur les services sans fil. Le Manitoba, qui a opté pour une approche sectorielle, a également entamé des démarches en vue de légiférer l'ensemble des services de communications¹⁷.

¹⁵ Si le Conseil, par exemple, plafonnait à un montant plus bas les frais de résiliation applicables, interdisait totalement l'imposition de frais de résiliation s'il n'y a pas d'appareils fournis dans le cadre de l'entente, peu importe la forme du contrat...

¹⁶ Voir article 35.1. « distance service contract" means a service contract for cell phones, residential phones, internet, cable and satellite television and remote surveillance, and includes the goods used in conjunction with the service contract» PARLEMENT DE TERRE - NEUVE. AN ACT RESPECTING CONSUMER PROTECTION AND BUSINESS PRACTICES. [En ligne]. http://assembly.nl.ca/legislation/sr/statutes/c31-1.htm#35_1 (page consultée le 25 juin 2014)

¹⁷ LAMBERT, Steve. «Manitoba plans crackdown on misleading ads for phone, Internet, other services». The Province. [En ligne].

60. Soulignons une fois de plus qu'au Québec, les frais de résiliation anticipée dans le secteur de la télédistribution ne semblent pas faire l'objet d'autant de doléances que ceux qui sont imposés relativement à d'autres services de télécommunications, mais les autres motifs de plainte ne manquent pas : les différends contractuels ou les erreurs de facturation peuvent être des problèmes qui sont difficiles à gérer pour les consommateurs, - ni l'Office de la protection du consommateur ni le CPRST ne recevant les plaintes en ces domaines aux fins de conciliation ou d'arbitrage.
61. Si, dans l'ensemble du Canada, certains remèdes peuvent exister au niveau provincial, ils nécessitent généralement le recours aux tribunaux, les ministères ou bureaux de protection du consommateur n'offrant pas tous des services de médiation ou de gestion de cas individuels. Nos Associations coopératives d'économie familiale membres nous ont pourtant rapporté qu'il est compliqué, voire impossible, pour les consommateurs de STD (services indépendants ou groupés) de régler leurs différends lors de litiges, compte tenu du mandat limité de l'OPC, de barrière à l'accès à la Cour des petites créances, et l'absence totale de recours au fédéral pour les problèmes relatifs au STD.
62. En effet, bien que les STD génèrent moins de plaintes¹⁸ que les services sans fil, ils font aussi l'objet de doléances importantes. Plus de 3800 plaintes ont malgré tout été enregistrées par le CPRST (dans les catégories de plaintes exclues) au cours de la dernière année pour le secteur de la radiodiffusion, soit deux fois plus qu'au cours de l'exercice 2011-2012. Le CRTC indique également avoir reçu près de 5000 plaintes en 2012 concernant le secteur de la radiodiffusion, dont plus de 1000 concernant des problèmes de facturation et dont une majorité semble concerner les services de télédistribution¹⁹. Certes, les plaintes au sujet du contenu des émissions de télévision et de radio peuvent être entendues notamment par le Conseil canadien des normes en radiotélévision (CCNR), le Conseil de Presse, tribunal d'honneur, peut également entendre des plaintes sur les problèmes d'éthique journalistique, et le CRTC peut généralement tenir compte de l'avis des consommateurs au sujet des services de radiodiffusion, lorsqu'il rend des décisions dans ce secteur. Néanmoins, aucun organisme au palier fédéral ne règle les cas individuels de consommateurs qui n'arrivent pas à s'entendre avec leur télédistIBUTEUR, pour ce qui des problèmes qui ne touchent pas le contenu de radiodiffusion : nous parlons ici des problèmes de facture, de contrat, de prestation de service, tel qu'entendu par le CPRST dans le secteur des télécommunications. Le président du CRTC l'a lui-même indiqué à Radio-Canada : «On perçoit que les gens se trouvent généralement bien desservis par la diversité de la programmation. Par contre, il y a parfois de la frustration sur l'abordabilité des services câblo satellitaire, sur les choix du nombre de forfaits. Il faut forger de nouveaux outils pour avoir des recours»²⁰.

<http://www.theprovince.com/technology/Manitoba+plans+crackdown+misleading+phone+Internet+other+services/9771819/story.html> (page consultée le 25 juin 2014)

¹⁸ On ne peut malheureusement se fier aux statistiques du CPRST ; pour peu que le consommateur se soit informé du mandat du CPRST, il n'aura probablement pas appelé, ces sujets ne relevant pas de sa compétence.

¹⁹ CRTC. «Avis d'invitation de radiodiffusion CRTC 2013-563» [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2013/2013-563.htm> (page consultée le 25 juin 2014)

²⁰ RADIO-CANADA. «Le CRTC veut revoir les règles télévisuelles». [En ligne]. <http://m.radio-canada.ca/nouvelles/Economie/2013/11/07/011-crtc-blais-television.shtml> (page consultée le 23 juin 2014)

63. Ainsi, sur le plan des recours et des remèdes disponibles, les utilisateurs de STD sont grandement désavantagés par rapport aux utilisateurs des services de télécommunications, qui disposent de recours au provincial, mais également de services de médiation au fédéral. Aucun organisme fédéral ne règle les cas individuels de STD. Pourtant, si on se fie au dernier rapport annuel du CPRST, les plaintes dans ce secteur auraient doublé au cours de la dernière année. Si une majorité des 3800 plaintes relatives à la radiodiffusion au CPRST concernent la télédistribution, ce secteur générerait plus de plaintes qu'Internet, le secteur le plus problématique après les services sans fil auprès du Commissaire. Le CRTC indique quant à lui plus de 4700 plaintes traitées. Peu de données précises sont disponibles pour le moment, mais des forums rapportent de nombreuses sources d'insatisfaction : pertes de signal, assemblage de forfaits, problèmes de facturation... Tout indique la nécessité de prévoir des recours sur ces problèmes de consommation. Si la télévision est dans le quotidien d'une majorité de Canadiens, les recours disponibles en STD sont inférieurs à ceux offerts en télécom, malgré un taux de pénétration supérieur à celui d'Internet et de la téléphonie sans fil et similaire à celui de la téléphonie filaire.
64. Actuellement au Canada, plusieurs organismes de traitement des plaintes se passent la balle, affirmant qu'il n'est pas de leur compétence respective de traiter les plaintes de télédistribution. Plusieurs pays étrangers prévoient pourtant des recours clairs pour le traitement des plaintes en matière de télédistribution. Il nous semble important que le Canada emboîte le pas.
65. **Q79. Est-il nécessaire ou souhaitable de créer un poste d'ombudsman de l'industrie dont le mandat pourrait, par exemple, être semblable à celui du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications (CPRST)? Le cas échéant, quels coûts seraient associés à la création et au maintien d'un poste d'ombudsman de l'industrie?**
66. À l'étranger, plusieurs solutions sont mises de l'avant. Les ombudsmans de communication au Royaume-Uni et en France, notamment, traitent à la fois les plaintes relatives aux télécommunications et à la télédistribution. Celui d'Australie, qui n'a pas le mandat de traiter ces cas, a recommandé (dans son rapport annuel 2012) que soit disponible un moyen de régler les litiges dans ce domaine. Aux États-Unis, la FCC fournit de l'information sur la résolution de différends aux consommateurs relativement à leurs problèmes de câblodistribution, et certains États américains affichent des procédures spécifiques pour les problèmes relatifs aux câblodistributeurs.
67. De l'avis d'UC, une solution envisageable et tout à fait logique pour le Canada serait de confier ce mandat au Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications (CPRST), qui pourrait alors devenir un ombudsman des communications. Dans la mesure où une masse critique de consommateurs sont abonnés à des services groupés (10 millions de ménages, selon le CRTC) et qu'un litige peut concerner plusieurs services offerts en bouquet, il semble à tout le moins logique que la manière de régler de tels conflits soient la plus conviviale possible pour les consommateurs.

Conclusion

68. La présente consultation est une occasion en or pour le Conseil de prouver que les intérêts des consommateurs sont au cœur de ses priorités. En remettant en question autant d'éléments qui font partie prenante de notre système de radiodiffusion, qui touchent à la fois à la forme des services de télédistribution, au financement du contenu canadien, à la protection des droits des consommateurs, de leurs recours, et de leur vie privée, il est vraisemblable de croire que nous nous engageons au Canada à entrer bientôt dans une nouvelle ère dans ce secteur.
69. Les questions qui font partie de la présente instance sont très nombreuses et concernent des enjeux variés. Le moindre faux pas pourrait effectivement nuire aux consommateurs, puisqu'ils profitent déjà de certains droits en vertu de différentes lois de protection des consommateurs et certaines lois relatives à la vie privée, ce qui inclut la LPRPDE. Le Conseil doit s'assurer de tenir compte des mesures de protection déjà en place, afin d'élaborer de nouvelles mesures de protection qui sont complémentaires à celles déjà en place, plutôt qu'en contradiction. Nous avons confiance que le Conseil saura faire la part des choses et éviter les raccourcis qui pourraient servir davantage l'industrie de la télédistribution que ceux des consommateurs de tout acabit.

Fin de document