

Montréal, le 15 octobre 2019

M. Claude Doucet
Secrétaire général
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Ottawa, Ontario
K1A 0N2

**Objet : Dépôt d'observations d'Union des consommateurs
Instance de justification et appel aux observations – Code sur les
services sans fil – Plans de financement d'appareils
Avis de consultation de télécom CRTC 2019-309**

Monsieur Doucet,

Vous trouverez ci-joint les observations d'Union des consommateurs dans le cadre de l'avis de consultation de télécom CRTC 2019-309 relatif aux plans de financement d'appareils.

Espérant le tout conforme, veuillez recevoir, Monsieur Doucet, nos sincères salutations.



Anaïs Beaulieu-Laporte
Analyste politiques et réglementation
en matière de Télécommunication, Radiodiffusion, Inforoute et Vie privée

T : 514 521-6820 poste 253
C : abeaulieu-laporte@uniondesconsommateurs.ca

La force d'un réseau

Nos membres associatifs

ACEF Appalaches – Beauce – Etchemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de l'Île-Jésus
ACEF du Grand-Portage

ACEF du Nord de Montréal
ACEF du Sud-Ouest de Montréal
ACEF Estrie
ACEF Lanaudière

ACEF Montérégie-Est
ACEF Rive-Sud de Québec
ACQC
Centre d'éducation financière EBO

7000, avenue du Parc, bureau 201, Montréal (Qc) H3N 1X1

T : 514 521 6820 | Sans frais : 1 888 521 6820 | F : 514 521 0736

info@uniondesconsommateurs.ca | www.uniondesconsommateurs.ca

**Instance de justification et appel aux observations
– Code sur les services sans fil – Plans de
financement d’appareils**

Avis de consultation de télécom CRTC 2019-309

Observations initiales



15 octobre 2019

Mémoire publié par :



7000, avenue du Parc, bureau 201
Montréal (Québec) H3N 1X1
Téléphone : 514 521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514 521-0736
info@uniondesconsommateurs.ca
www.uniondesconsommateurs.ca

Organismes membres d'Union des consommateurs :

ACEF Appalaches-Beauce-Etchemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de l'Île Jésus
ACEF du Grand-Portage
ACEF du Sud-Ouest de Montréal
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Estrie
ACEF Lanaudière
ACEF Montérégie-est
ACEF Rive-Sud de Québec
Centre d'éducation financière EBO
CIBES de la Mauricie
ACQC

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 12 groupes de défense des droits des consommateurs. La mission d'UC est de représenter et défendre les droits des 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 Internet, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

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

Table des matières

Union des consommateurs, <i>la force d'un réseau</i>	2
Sommaire exécutif	4
Des plans de financement contraires à l'objectif du Code sur les services sans fil	5
Des nouveaux plans destinés à réduire la mobilité des consommateurs.....	5
Un encadrement du CRTC destiné à réduire les barrières aux changements	9
Que devrait faire le CRTC ?	12
La prolongation de la durée des contrats de service n'est pas souhaitable.....	12
<i>Des chiffres gonflés</i>	13
<i>Une demande déjà rejetée par le CRTC</i>	16
L'interdiction de lier les contrats de service aux contrats de crédit.....	17
<i>Le respect du partage des compétences constitutionnelles</i>	18
<i>En respect du 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</i>	19
Conclusion	20

Sommaire exécutif

1. Union des consommateurs a pris connaissance de l'avis de consultation 2019-309 relatif aux plans de financement d'appareils de certains fournisseurs de services sans fil et souhaite formuler certains commentaires et recommandations.
2. Notre intervention se résume ainsi :
 - i) UC est d'avis que les plans de financement proposés par certains fournisseurs ont pour effet de maintenir indument captifs des consommateurs chez ces fournisseurs pendant plusieurs années en créant de multiples obstacles à ceux qui souhaiteraient profiter d'une offre d'un concurrent, particulièrement :
 - En obligeant les consommateurs à renouveler leur contrat de service après la période d'engagement initial pour éviter des frais importants ;
 - En imposant d'importantes pénalités financières aux consommateurs qui souhaiteraient mettre fin à leur contrat de service avant l'échéance de leur plan de financement (perte du bénéfice du terme et paiement immédiat des sommes restantes pour l'achat de l'appareil, perte d'un rabais, etc.).
 - ii) UC met en doute les arguments de certains fournisseurs selon lesquels ces plans de financement permettraient l'amélioration de l'abordabilité des services de téléphonie au pays, attendu que ces plans entraînent l'obligation pour les consommateurs d'opter pour des forfaits de téléphonie coûteux
 - iii) UC est d'avis qu'avec ces nouvelles offres, les fournisseurs tentent de contourner les limites qui leur ont été imposées par le CRTC en vue de favoriser la mobilité des consommateurs.
 - iv) Plus précisément, UC est d'avis que les plans de financement de 36 mois sont contraires à l'objectif du Code sur les services sans fil et à l'esprit de plusieurs de ses dispositions, en ce que :
 - Le CRTC a estimé que la réduction des obstacles au changement de fournisseur était l'un des objectifs fondamentaux du Code sur les services sans fil ;
 - Par de multiples dispositions du Code, le CRTC souhaitait assurer aux consommateurs un changement de fournisseurs sans inconvénient (droit de résiliation sans préavis, droit au déverrouillage des appareils, etc.) ;
 - Par ses dispositions relatives aux frais de résiliation anticipée, le CRTC souhaitait garantir que les consommateurs puissent tirer profit des offres concurrentielles au moins tous les deux ans.

- v) UC s'oppose à la demande de plusieurs fournisseurs de modifier le Code sur les services sans fil afin de permettre l'offre de contrats de 36 ou 48 mois (et surtout l'étalement des frais de résiliation anticipée sur une telle période).
- vi) UC recommande au CRTC de maintenir son approche de réglementation passée destinée à réduire à un minimum les obstacles au changement de fournisseur et à contrer cette nouvelle pratique des fournisseurs en interdisant qu'un contrat de service de téléphonie soit lié à un contrat de financement d'un appareil.

Des plans de financement contraires à l'objectif du Code sur les services sans fil

Des nouveaux plans destinés à réduire la mobilité des consommateurs

- 3. UC a pris connaissance des réponses fournies par les fournisseurs aux demandes de renseignements du CRTC et des présentations des plans de financement disponibles sur les sites Web de Bell, Rogers et Telus.
- 4. UC soumet que ces plans ont pour effet de maintenir indûment captifs des consommateurs chez leur fournisseur de service pendant plusieurs années en créant de multiples obstacles à ceux qui souhaiteraient profiter d'une offre d'un concurrent (renouvellement du contrat de service, pénalités financières, etc.). Contrairement aux prétentions des fournisseurs, nous constatons aussi que ces plans n'améliorent en rien l'abordabilité des services sans fil au pays et risquent même de perpétuer des cycles d'endettement qui ne sont pas souhaitables.

Obligation de maintenir un contrat de service

- 5. Tous les plans de financement actuellement offerts par les fournisseurs exigent que le consommateur, pour profiter de l'étalement des paiements, maintienne pendant toute la durée du contrat de financement un contrat de service de téléphonie auprès du même fournisseur. Il s'agit pourtant de deux contrats distincts, du moins aux dires des fournisseurs...

If prior to the end of the Term specified above, (...) your wireless service agreement associated with the Device specified above is cancelled or terminated for any reason, or if your wireless service agreement associated with the Device specified above is transferred

to another person, then you will be charged for the outstanding portion of your Easy Payment Balance on your next bill¹. [Telus]

If (...) your Service agreement is terminated prior to the end of the Bell Smart Pay Term, the your Remaining Device payments, plus any applicable taxes, will become due immediately. «A customer can only obtain a device financing arrangement upon entering into a new wireless service plan². [Bell]

If, for any reason, your wireless service(s) and/or your Wireless Service Agreement associated with the Device purchased under this Agreement are terminated, you downgrade your price plan to a non-eligible price plan, or you transfer your wireless service(s) and/or Wireless Service Agreement to another person, you must repay your Outstanding Balance under this Agreement at the time of any such termination, downgrade or transfer³. [Rogers]

6. UC note que les plans de financement s'étalant sur une période de 36 mois imposent aux consommateurs de maintenir un contrat de service auprès de leur fournisseur même après la fin de leur période d'engagement initial, dans le cas de contrats à durée déterminée. Certains consommateurs pourraient même être liés à leur fournisseur pendant 48 mois selon le type de contrat de service choisi (ou offert).
7. En effet, on trouve généralement sur le marché des contrats de service à durée indéterminée et des contrats de 24 mois⁴. Ce faisant, un consommateur qui a conclu un contrat de financement d'appareil de 36 mois et dont le contrat de service de 24 mois viendrait à échéance avant le terme du financement devrait conclure un nouveau contrat de service, sous peine de devoir payer d'un coup les 12 derniers versements pour l'achat de son appareil. Il conclura alors fort possiblement un nouveau contrat de 24 mois et sera ultimement chez son fournisseur pour une période de 48 mois afin de pouvoir bénéficier du terme convenu pour l'achat de son appareil mobile!

Obligation de s'abonner à un forfait coûteux

8. UC note aussi que, alors que les fournisseurs prétendent réduire la facture des consommateurs par l'offre de ces nouveaux plans de financement, ils obligent au contraire ces derniers à opter pour des forfaits très coûteux.

¹ TELUS. Response to Request for Information, TNC 2019-309, CRTC 30 août 2019, pièce jointe 1.

² BELL. Response to Request for Information, TNC 2019-309, CRTC 30 août 2019, pièce jointe 1.

³ ROGERS. Device financing Agreement, p.2.

⁴ Étant donné qu'il n'est plus avantageux pour les fournisseurs d'offrir des contrats de 36 mois en raison des dispositions du Code sur les services sans fil relatives aux frais de résiliation anticipée.

- Chez Rogers, l'adhésion au programme « Financement express » requiert d'opter pour un forfait d'au moins 72 \$/mois⁵
 - Chez Bell, l'adhésion au programme « Paiements intelligents Bell » requiert, selon leur site Web, d'opter pour un forfait d'au moins 55 \$/mois (comprenant 6 Go de données)
 - Chez Telus, il ne semble pas y avoir de montant minimal fixe, mais le contrat de financement fait mention d'un possible «minimum monthly rate spend on wireless services⁶»
9. Selon le plus récent rapport de surveillance des communications du CRTC, un forfait comprenant 5 Go de données mobiles et les minutes d'appel et les messages texte illimités, coûtait en moyenne 51.05 \$/mois au pays⁷. Et il s'agit là d'un forfait haut de gamme puisque l'abonné moyen à des données mobiles n'utilisait, en 2017, qu'un peu plus de 2 Go par mois (données non disponibles en 2018)⁸.
10. Afin de pouvoir bénéficier d'un plan de financement, le consommateur doit donc opter pour un forfait sans fil qui excède fort possiblement ses besoins réels. Et il devra le conserver pendant toute la durée de son plan de financement – jusqu'à 36 mois - sous peine de devoir payer immédiatement une partie des versements restants pour l'achat de son appareil.

If you agreed to a monthly spend commitment, then you will be charged for one half (1/2) of the outstanding amount of your Easy Payment Balance on your next bill⁹. [Telus]

If you switch to a rate plan which results in a reduction of your monthly rate plan charge, the one half of the amount outstanding under your Remaining device Payments will become due immediately¹⁰. [Bell]

Impossibilité de réduire la durée du plan de financement

11. UC note aussi que les fournisseurs ne permettent pas aux consommateurs de réduire la durée de leur plan de financement ; cette absence de flexibilité dans les plans de

⁵ ROGER. Further Response to Requests for Information. CRTC 1011-NOC2019-309, p.6.

⁶ TELUS. Response to Request for Information, TNC 2019-309, CRTC 30 août 2019, pièce jointe 1.

⁷ CRTC. Rapport de surveillance des communications, 2019, p.55, en ligne :

<https://crtc.gc.ca/pubs/cm2019-fr.pdf>

⁸ CRTC. Rapport de surveillance des communications, 2018, graphique 6.15, en ligne :

<https://crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2018/cm2018.htm#f615>

⁹ TELUS. Response to Request for Information, TNC 2019-309, CRTC 30 août 2019, pièce jointe 1.

¹⁰ BELL. Response to Request for Information, TNC 2019-309, CRTC 30 août 2019, pièce jointe 1.

financement constitue un autre signe qu'il s'agit d'une pratique destinée d'abord et avant tout à réduire la mobilité des consommateurs.

12. Ainsi, Rogers et Telus indiquent que lorsqu'un consommateur fait un paiement volontaire qui s'ajoute aux versements mensuels réguliers, le montant des versements mensuels réguliers est recalculé afin de maintenir l'échelonnement des paiements sur la période initiale du plan (24 ou 36 mois).

*Voluntary partial payments will not change the duration of the financing term but will cause the recalculation of the monthly payments accordingly. That is, if a customer makes a lump sum voluntary partial payment, the remaining months on the financing term will stay the same, but the amount of the equal monthly payments will be reduced in accordance with the outstanding financing balance owing*¹¹. [Rogers]

*Any partial prepayment of the outstanding financing balance results in a reduction to the customer's monthly Easy Payment charge, therefore reducing the applicable Easy Payment charge on subsequent bills. This reduction is shown starting on the next bill following the month in which the prepayment was made. In the case of a partial prepayment, the length of the term of the Easy Payment agreement and the total number of monthly payments specified in the Easy Payment agreement do not change*¹². [Telus]

Perte du rabais en cas de résiliation anticipée

13. Nous notons aussi qu'une autre pénalité financière a été prévue pour un consommateur qui souhaiterait mettre fin à son contrat de service avant l'échéance de son plan de financement. Chez Bell, en plus de devoir rembourser aussitôt toutes les sommes qui restent dues pour le paiement de l'appareil, il se verra rétroactivement retirer le rabais consenti sur le prix de l'appareil, le cas échéant.

*Si vous recevez un crédit promotionnel en lien avec votre entente dans le cadre du programme Paiements intelligents Bell et que vous résiliez votre entente dans le cadre de ce programme prématurément, le crédit ne s'appliquera plus et les versements mensuels qui vous restent pour votre appareil seront dus immédiatement, basés sur le plein prix de l'appareil*¹³. [Bell]

¹¹ Rogers Communications Canada Inc. Response to Requests for Information, 30 juillet 2019, CRTC 1011-NOC2016-293, p.2.

¹² TELUS. Wireless Code-2019 Compliance Reports-Device financing plan, 30 juillet 2019, p.2.

¹³ BELL. Iphone 11 Pro, en ligne : https://www.bell.ca/Mobilite/Produits/IPhone-11-Pro?INT=MOB_mobdevpg_BTN_poplink_Mass_051016_mb_details

Un encadrement du CRTC destiné à réduire les barrières aux changements

14. Maintenant que nous avons exposé plusieurs éléments troublants des nouveaux plans de financement des appareils, abordons la conformité au Code sur les services sans fil de ces nouvelles pratiques des fournisseurs.

15. Dans son avis de consultation, le CRTC suggère que certains de ces plans de financement, particulièrement ceux d'une durée de 36 mois, pourraient ne pas être compatibles avec le Code sur les services sans fil¹⁴. Il demande aux parties de se prononcer sur la conformité de ces plans :

Les plans de financement d'appareils que les FSSF offrent ou envisagent d'offrir contreviennent-ils à toute autre disposition du Code sur les services sans fil ou empêchent-ils les protections du Code sur les services sans fil de s'appliquer de la manière prévue¹⁵ ?

16. UC concentrera ses observations sur la conformité des plans de financement d'une durée qui excèdent 24 mois. Nous sommes d'avis que ceux-ci sont totalement contraires à l'objectif du Code sur les services sans fil et à l'esprit de plusieurs de ses dispositions et qu'ils empêchent les protections du Code sur les services sans fil de s'appliquer de la manière prévue. Avec ces nouvelles offres, les fournisseurs tentent de contourner les limites qui leur ont été imposées par le CRTC en matière de restrictions à la mobilité des consommateurs.

17. Dans sa politique réglementaire 2013-271, le CRTC affirmait ceci au sujet des objectifs du Code :

Le Conseil estime que le Code sur les services sans fil doit réduire au minimum les obstacles pour les consommateurs qui veulent changer de FSSF et tirer profit des nouveautés technologiques. Le Code doit également permettre aux consommateurs de tirer profit plus fréquemment des offres concurrentielles¹⁶.

(nous soulignons)

18. Après une longue consultation, le CRTC a déterminé que les frais de résiliation anticipée élevés étaient le principal obstacle à la libre circulation des consommateurs sur le marché des services sans fil¹⁷. S'il a reconnu les avantages pour les fournisseurs d'imposer des frais de résiliation anticipée (assurer le respect du contrat par leurs clients, attirer de nouveaux clients au moyen de rabais, etc.), le CRTC a tout de même évalué que ceux-ci devaient être balancés avec le droit des consommateurs de changer de fournisseur facilement et sans pénalité. Il a conclu que tous les consommateurs devraient avoir cette possibilité de « changer de FSSF et tirer profit

¹⁴ CRTC. Avis de consultation de télécom CRTC 2019-309, para 13.

¹⁵ CRTC. Avis de consultation de télécom CRTC 2019-309, Q.3(c).

¹⁶ CRTC. Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271, para 217.

¹⁷ CRTC. Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271, para 217.

des nouveautés technologiques » au moins tous les 24 mois. Voilà l'équilibre auquel est arrivé le CRTC, et duquel les fournisseurs font fi aujourd'hui.

[L]e Conseil estime que les frais de résiliation anticipée doivent être grandement limités afin de permettre aux consommateurs de tirer profit des offres concurrentielles et des nouveautés technologiques au moins tous les deux ans. Le dossier de l'instance indique clairement que le libre jeu du marché à lui seul n'a pas limité de façon appropriée les frais de résiliation anticipée afin de tenir compte des préoccupations des consommateurs¹⁸.

Dans tous les cas, après deux ans, les clients pourront décider s'ils maintiennent ou non la relation avec leur FSSF actuel ou s'ils choisissent les services d'un concurrent, et ce, sans frais de résiliation anticipée ou autre obligation¹⁹.

(nous soulignons)

19. Au sujet des périodes de 36 ou 48 mois proposées par certains fournisseurs à l'époque, le CRTC affirmait ceci :

[L]es éléments de preuve déposés au dossier de l'instance démontrent que permettre aux FSSF d'exiger des frais de résiliation anticipée sur d'aussi longues périodes empêcherait les consommateurs de tirer profit des offres concurrentielles²⁰.

20. UC souhaite rappeler au CRTC la piètre situation dans laquelle se trouvait le marché – et surtout les consommateurs – avant qu'il intervienne relativement aux frais de résiliation anticipée : contrats de 36 mois, frais imposés plusieurs années après la conclusion du contrat, frais prohibitifs, frais dont le montant demeure le même après plusieurs années, explications et calculs complexes, etc. Les dispositions du Code relatives aux frais de résiliation anticipée auront permis de réduire certains des problèmes soulevés à l'époque par les nombreux consommateurs frustrés d'être coincés chez leur fournisseur.

21. Et s'ajoute à ces dispositions du Code sur les services sans fil une série d'autres qui ont également pour but de veiller à ce que les consommateurs puissent tirer profit le plus facilement et le plus fréquemment possible des offres de fournisseurs concurrents, sans pénalités ou pertes financières :

- L'interdiction de verrouiller les appareils au réseau du fournisseur et l'obligation de déverrouiller sans frais les appareils²¹

En ce qui concerne la question de s'assurer que les consommateurs soient mieux en mesure de profiter des offres concurrentielles en changeant de FSSF, un téléphone déverrouillé permet aux abonnés de passer à un nouveau fournisseur sans avoir à attendre le déverrouillage de leur téléphone et sans risquer que les

¹⁸ CRTC. Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271, para 218.

¹⁹ CRTC. Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271, para 221.

²⁰ CRTC. Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271, para 219.

²¹ CRTC. Code sur les services sans fil, section F(1).

frais de déverrouillage les dissuadent d'apporter leur appareil chez le nouveau fournisseur²².

- L'obligation de fournir au consommateur qui accepte en cours de contrat un nouvel appareil mobile des renseignements au sujet de la prolongation de la période d'engagement, le cas échéant²³
- Le renouvellement automatique, à terme, d'un contrat à durée déterminée en un contrat à durée indéterminée (et donc, sans frais de résiliation anticipée)²⁴

Le manque de transparence concernant la prolongation d'un contrat préoccupe grandement les consommateurs. Ce manque de transparence peut nuire à l'établissement d'un marché plus dynamique, puisque le fait d'engager le consommateur à son insu dans une nouvelle période de contrat crée un obstacle au changement de FSSF pour les consommateurs. [...] La prolongation automatique d'un contrat pour une nouvelle période d'engagement à la fin du contrat est un obstacle déraisonnable pour les consommateurs qui souhaitent changer de FSSF²⁵.

- Le droit du consommateur de résilier un contrat en tout temps sans avoir à fournir un préavis de résiliation²⁶
- Le droit du consommateur à une période d'essai lors de la conclusion d'un contrat à durée déterminée²⁷

22. À leur face même, près du tiers des sections du Code ont pour objectif premier de réduire les obstacles au changement de fournisseurs ; il s'agit clairement là d'un élément fondamental du Code.

23. En plus du Code sur les services sans fil, le CRTC a également octroyé au consommateur le droit à la transférabilité de leur numéro de téléphone, et ce, encore une fois, afin de faciliter la mobilité des consommateurs sur le marché des services sans fil²⁸.

24. Face aux restrictions imposées par le CRTC quant à leurs anciennes pratiques de « prise en captivité » des consommateurs (frais de résiliation, verrouillage des appareils et frais de déverrouillage, préavis de résiliation de 30 jours, etc.), les

²² CRTC. Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200, para 300.

²³ CRTC. Code sur les services sans fil, section G(6)iii).

²⁴ CRTC. Code sur les services sans fil, section G(6)ii).

²⁵ CRTC. Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271, paras 273-274.

²⁶ CRTC. Code sur les services sans fil, section G(5).

²⁷ CRTC. Code sur les services sans fil, section G(4).

²⁸ CRTC - BUSINESS PROCESS WORKING GROUP. Local Service Ordering Overview. Canadian Local Ordering Guidelines Section 1, version 6.2 (février 2017), <https://crtc.gc.ca/cisc/fra/cisf3e0j.htm> Ces règles sont développées par le groupe de travail, qui dépose un rapport au Comité directeur qui approuve et le transmet ensuite CRTC pour examen et approbation finale : CRTC. Décision de télécom CRTC 2002-15, <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2002/dt2002-15.htm>

fournisseurs ont dû innover. Et ces plans de financement d'appareils sur plusieurs années qui requièrent du consommateur, pour conserver le bénéfice du terme, le maintien en tout temps pendant la durée du contrat de financement d'un abonnement à un service sans fil représentent leur nouvelle tentative de contrer le libre jeu de la concurrence en y posant de nouvelles barrières, soit en imposant des frais de résiliation alors même qu'un contrat de service n'est pas résilié avant terme.

25. Bref, UC soumet que ces plans sont contraires à l'objectif du Code sur les services sans fil et à l'esprit de plusieurs de ses dispositions, dont celles relatives aux frais de résiliation anticipée. Plus globalement, les modalités actuelles de ces nouveaux plans de financement s'inscrivent en totale opposition avec l'approche adoptée par le CRTC en matière de protection du consommateur et de concurrence.

Que devrait faire le CRTC ?

La prolongation de la durée des contrats de service n'est pas souhaitable

26. Dans son avis de consultation, le CRTC se demande s'il devrait apporter des modifications au Code sur les services sans fil dans le contexte de l'apparition de ces nouveaux plans de financement.
27. Dans le cadre de la présente instance et de l'examen du marché des services sans fil (CRTC 2019-57), plusieurs fournisseurs ont demandé au CRTC de modifier le Code sur les services sans fil afin de permettre d'imposer des frais de résiliation anticipée sur des contrats d'une durée de 36 mois, voire de 48 mois. Pour justifier cette demande, les fournisseurs évoquent le coût élevé des appareils intelligents et le « droit de choisir » des consommateurs :

The Commission could take immediate action to increase the range of affordable options available to consumers, while maintaining its objectives in the Wireless Code, by allowing for contracts that provide for the cost of a device to be spread over three or maybe even four years while requiring that two year (and bring-your-own-device) options remain available as well. Rules limiting early termination fees to the remaining device balance would remain the same. As a result, such a change would only increase the range of options available to consumers, allowing those who wish to do so to obtain the newest devices at a low upfront price with a smaller impact on their monthly rate²⁹. [Bell]

Critically, the provisions of the Wireless Code regulates rates and business models by limiting the duration of time by which wireless carriers can reduce the value of the device subsidy to 24 months. This means that the ability to offer contracts beyond 24 months is curtailed, in that there are no early cancellation fees that can be payable after the 24th

²⁹ BELL. Abridged Intervention, TNC 2019-57, para 138.

month of a contract. This negatively impacts affordability, because device subsidies are lower and also deprives consumers of choice in the market from longer term contracts [...] Specifically, the Commission should amend the Wireless Code to permit the early cancellation fee in an offered plan to be reduced beyond a 24 month period, provided that the wireless service provider also offers a plan for that same device that has an automatic early cancellation fee reduction to \$0 within 24 months³⁰. [Telus]

We have made the 36-month option available for phones to enhance choice for consumers and give them additional options to access the phones they want at more affordable monthly installments, given the rising retail prices of consumer devices³¹. [Rogers]

28. UC souhaite faire certains commentaires sur la valeur des arguments et des exemples apportés par ces fournisseurs.

Des chiffres gonflés

29. Avant toute chose, UC souhaite aborder la crédibilité des exemples apportés par certains fournisseurs en ce qui a trait aux coûts des appareils. S'il est vrai que certains appareils mobiles se vendent aujourd'hui beaucoup plus cher qu'il y a quelques années, les chiffres des fournisseurs sont tout de même gonflés. Les prix des appareils affichés sur les sites des fournisseurs sont régulièrement beaucoup plus élevés que le prix de détail suggéré par le fabricant.

30. À titre d'exemples, UC a comparé les prix des appareils Samsung Galaxy et Google Pixel, tels qu'affichés sur les sites des fournisseurs Bell et Telus et sur les sites Web canadiens des fabricants. Dans certains cas, les prix demandés par les fournisseurs étaient plus de 150\$ au-dessus du prix affiché par le fabricant. Le tableau ci-dessous expose ces écarts en pourcentage.

	Fabricant	Telus	Bell
Samsung Galaxy Note10+ (256Go)	1460 \$	1725 \$ +18,2%	1 700 \$ +16,4%
Samsung Galaxy S10+ (128Go)	1420 \$	1575 \$ +11%	1 575 \$ +11%
Samsung Galaxy Note9 (128Go)	1300 \$	1440 \$ +10,8%	1 380 \$ +6,2%
Samsung Galaxy S10 (128Go)	1260\$	1400\$	1 400\$

³⁰ TELUS Communications Inc., Intervention, CRTC TNC 2019-57, 15 mai 2019, para 178.

³¹ ROGERS. Response to Requests for Information, 30 juillet 2019, CRTC 1011-NOC2016-293, p.1

		+11,1%	+11,1%
Samsung Galaxy S10e (128Go)	1020 \$	1125 \$	1 125 \$
		+10,3%	+10,3%
Samsung Galaxy S9 (64Go)	860\$	1055\$	1 020\$
		+22,7%	+18,6%
Google Pixel 3 (64Go)	999 \$	1125 \$	1100 \$
		+12,6%	+10,1%
Google Pixel 3A XL (64Go)	649 \$	750 \$	800 \$
		+15,6%	+23,3%
Google Pixel 3A (64Go)	549 \$	625 \$	650 \$
		+13,8%	+18,4%

* Les prix ont été collectés des sites Web³² dans la semaine du 9 septembre 2019.

31. S'il est vrai que les prix de certains appareils ont augmenté dans les dernières années, le CRTC devrait tout de même traiter avec prudence les exemples offerts par les fournisseurs à ce sujet.
32. Aussi, UC souhaite souligner que de nombreux autres téléphones intelligents sont offerts par Rogers, Bell et Telus à des prix bien moindres, des prix presque comparables (compte tenu de l'inflation) aux prix des appareils vendus il y a quelques années.
33. Un survol des sites Web de ces trois fournisseurs nous a permis d'identifier de quatre à sept téléphones intelligents offerts chez chaque fournisseur pour 450\$ et moins. Le tableau ci-dessous montre que le consommateur peut encore se procurer un appareil à un prix comparable à celui des années passées. Il est donc trompeur, voire faux, de laisser entendre, comme le font les fournisseurs, que l'offre de plans de financement était devenue la seule avenue possible considérant le prix exorbitant des appareils disponibles sur le marché.

³² BELL. En ligne : <https://www.bell.ca/Mobilite/Produits/> ; SAMSUNG. Galaxy, en ligne : https://www.samsung.com/ca_fr/smartphones/all-smartphones ; GOOGLE. Pixel, en ligne : <https://store.google.com/ca/> ; TELUS. En ligne : <https://www.telus.com/fr/mobility/phones>

Rogers	
Moto e5 Play (16Gp)	150\$
Moto g7 play (32Go)	230\$
Samsung Galaxy A20 (32Go)	320\$
Samsung Galaxy A50 (64Go)	420\$
Huawei P30 Lite (128Go)	420\$
LG G7 ThinQ (64Go)	450\$
BlackBerry KEY2 LE (32Go)	450\$
Bell	
LG K20	110\$
LG K30	140\$
Samsung Galaxy J3 (2018)	230\$
Samsung Galaxy A20	370\$
iPhone 6s	400\$
LG Q60	400\$
LG Q Stylo+	450\$
Telus	
Motorola moto g7 play	250\$
LG X Power 3	270\$
Samsung Galaxy A20	365\$
Samsung Galaxy A50	440\$

*Montants arrondis.

34. UC est d'avis que le consommateur devrait, idéalement, acheter un téléphone intelligent qui correspond à sa capacité économique et que les fournisseurs devraient le soutenir dans ce choix, plutôt que de l'inciter à étirer la durée de son endettement.
35. L'offre d'un financement plus long pour répondre au désir de certains consommateurs d'acheter des téléphones très coûteux ne devrait toutefois pas se faire au prix du rétablissement des barrières au changement de fournisseur. Le financement d'un appareil et l'offre de services sans fil doivent être distincts. Rien ne justifie de prolonger la durée des contrats de service.

Une demande déjà rejetée par le CRTC

36. UC note par ailleurs qu'il ne s'agit pas de la première demande des fournisseurs pour un prolongement de la période pendant laquelle ils peuvent imposer des frais de résiliation anticipée. Une demande semblable a déjà été rejetée par le CRTC il y a deux ans.

37. Lors de la révision du Code sur les services sans fil en 2016-2017, Sasktel et Telus avaient fait valoir exactement les mêmes arguments que ceux qui sont avancés aujourd'hui par Bell, Rogers et (de nouveau) Telus : téléphones de plus en plus coûteux, liberté de choisir des consommateurs, etc.

*Smartphones are increasingly expensive and some consumers are challenged to purchase a device amortized over a 2-year period and are better able to manage their financial affairs when a device is spread out over a 3-year period*³³. [Sasktel]

*[...] the strict limitation of early cancellation fees being reduced to \$0 by 24 months deprives customers from the ability to take longer contract terms, with greater associated device subsidies. This means that the Wireless Code is depriving customers of more choice and offers that could be appealing to them*³⁴. [Telus]

38. Ces arguments n'avaient pas été retenus par le CRTC qui avait plutôt confirmé qu'un prolongement de la durée des frais de résiliation « serai[t] contraires aux objectifs du Code ou nuirai[t] aux consommateurs³⁵ ».

39. Cette analyse doit demeurer encore aujourd'hui. Il n'est pas souhaitable de prolonger la période pendant laquelle des frais de résiliation peuvent être imposés dans le cadre d'un contrat de service. Une telle modification du Code sur les services sans fil reviendrait à renoncer à l'un de ses objectifs fondamentaux, soit la mise en place d'un marché des services sans fil dynamique par l'élimination des obstacles aux changements de fournisseurs.

40. Une telle modification donnerait également raison aux fournisseurs qui semblent adopter de plus en plus la pratique de « se faire justice soi-même » et de faire fi des règles (pourtant claires) du CRTC, lorsqu'elles leur déplaisent, et ce, au lieu de suivre les procédures normales (demande de modification du Code au moyen d'une partie 1, par exemple). Pensons à la nouvelle offre de 36 mois de Rogers qui est à l'origine

³³ SASKTEL. Intervention, TNC 2016-293, 3 octobre 2016, p.4, para 17.

³⁴ TELUS. Intervention, TNC 2016-293, 3 octobre 2016, p.25, para 76.

³⁵ CRTC. Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200, para 412.

de cette procédure, mais aussi aux récentes frasques de Québecor et sa chaîne TVA Sport³⁶.

L'interdiction de lier les contrats de service aux contrats de crédit

41. UC soumet que le CRTC devrait plutôt maintenir son approche de réglementation passée destinée à réduire au minimum les obstacles aux changements de fournisseur. Et, considérant les nouvelles offres des fournisseurs, il devrait s'intéresser plus particulièrement aux liens que font les fournisseurs entre leurs contrats de services sans fil et leurs contrats de vente d'appareils mobiles assortis d'un crédit.
42. UC propose au CRTC d'interdire qu'un contrat de service soit ainsi lié à un contrat de crédit. Libre aux fournisseurs d'offrir du crédit aux consommateurs canadiens dans le cadre de contrats d'achat d'appareils (dans le respect des règles provinciales en matière de crédit et de contrats de consommation, évidemment). Or, il s'agit d'un domaine de consommation bien distinct et l'imposition d'une condition de maintien d'un abonnement auprès des fournisseurs ne devrait pas être un prérequis, comme c'est actuellement le cas chez Rogers, Bell et Telus.
43. Il ne s'agit pas ici de contrats de service qui comprennent une « subvention » d'appareils, mais bien de contrats de vente d'un bien qui devraient être réellement distincts des contrats de service. Les fournisseurs pourraient tout aussi bien se lancer dans la vente de gps, de caméras, de casques d'écoute, etc. Certains fournisseurs offrent déjà des plans de financement pour l'achat de montres intelligentes. Le CRTC ne devrait pas tolérer que la fourniture de services de téléphonie soit dorénavant liée à la vente et à l'octroi de crédit en tout genre, étant donné que la conséquence ultime – qui est aussi, de toute évidence, le but premier de cette nouvelle pratique – est de réduire la capacité des consommateurs à profiter du marché et à changer de fournisseur.
44. Nous notons également les commentaires récents du Bureau de la concurrence à l'effet qu'il pourrait être souhaitable de séparer l'achat des appareils de l'achat de forfaits de service :

De nombreuses mesures peuvent être prises pour encourager les consommateurs à changer de fournisseurs et, bien que le CRTC ait déjà adopté plusieurs d'entre elles, d'autres mesures peuvent encore être prises. Par exemple, séparer l'achat de l'appareil de

³⁶ Québecor retire tout bonnement le signal de TVA Sport à Bell Télé en avril 2019 parce qu'insatisfait du tarif fixé, en contravention de l'article 15(1) du Règlement sur les services facultatifs : Décision de radiodiffusion CRTC 2019-109 et Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2019-110. Le CRTC parle d'ailleurs de « contraventions intentionnelles à ses règlements » dans cette décision (para 26).

l'achat du forfait de service pourrait encourager le transfert. L'expérience d'Israël suggère que de tels coûts peuvent être supprimés en « dissociant » les coûts des forfaits sans fil de celui des appareils ou d'exiger que les paiements échelonnés pour les appareils puissent être transférés lors d'un changement de forfait³⁷.

45. Les fournisseurs ont pris l'initiative d'offrir le financement d'appareils hors du cadre de l'offre de service. Le CRTC se doit de veiller à ce que cette nouvelle pratique n'ait pas pour effet de réduire à néant ses efforts de réglementation des services de télécommunications en vue d'une meilleure protection du consommateur et d'une plus grande concurrence. Il doit ainsi exiger des fournisseurs qu'ils aillent jusqu'au bout et qu'ils dissocient totalement les contrats de service et les contrats de financement offerts à l'extérieur d'un contrat de service.
46. Bref, UC soutient que le CRTC devrait interdire qu'un contrat de service soit lié à un contrat de crédit, soit en modifiant le Code sur les services sans fil ou par le biais d'une politique réglementaire distincte dans le cadre de son pouvoir d'imposer des conditions générales pour la fourniture de services de télécommunications au pays (art 24 de la *Loi sur les télécommunications*).

Le respect du partage des compétences constitutionnelles

47. UC soumet aussi qu'en interdisant aux fournisseurs de lier leur contrat de service à des contrats de crédit, le CRTC éviterait d'intervenir directement sur les contrats de crédit, qui relèvent de la compétence législative des provinces³⁸. En abordant le problème sous l'angle des conditions associées aux contrats de services de téléphonie qui ont des conséquences néfastes sur le dynamisme du marché, le CRTC éviterait de s'aventurer dans un champ de compétence qui n'est pas le sien et d'entraîner de fastidieux débats constitutionnels non souhaitables.
48. UC soumet que la vente d'appareils mobiles, lorsqu'elle est distincte du contrat de service de téléphonie (par opposition à celle qui se fait dans le cadre d'un contrat de service), ne relève pas du CRTC. Ce dernier a cependant le pouvoir d'imposer des conditions relatives à la fourniture de services de téléphonie. Et en liant leur contrat de crédit à l'obligation de contracter des services de téléphonie, les fournisseurs ouvrent selon nous la porte à une intervention du CRTC.

³⁷ BUREAU DE LA CONCURRENCE. Intervention du Bureau de la concurrence, ACT 2019-57, p.33.

³⁸ Loi constitutionnelle de 1867, art 92(13).

En respect du 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

49. UC est d'avis qu'une éventuelle interdiction de lier les contrats de service de téléphonie sans fil à des contrats de crédit serait également conforme aux instructions données au CRTC (*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*)³⁹ en ce qu'elle favorise la concurrence⁴⁰ et la protection des consommateurs⁴¹.
50. Le CRTC a reconnu que les frais de résiliation anticipée et les contrats à durée déterminée sont des obstacles au changement de fournisseurs⁴². Les effets de ces obstacles sont bien connus et ont récemment été recensés par le PIAC dans le cadre de son étude *Le choix des consommateurs en matière de télécommunications et de radiodiffusion*⁴³ :
- Ils empêchent les consommateurs de profiter des offres de concurrents pour une période donnée, sous peine de se voir imposer de lourdes pénalités financières (perte du bénéfice du terme et paiement immédiat de l'entièreté du solde de l'appareil lors d'un changement de fournisseur)
 - Ils accroissent potentiellement les « biais du « statu quo », qui encouragent les consommateurs à demeurer auprès du même fournisseur une fois que leur contrat arrive à échéance⁴⁴ »
 - Ils incitent moins les fournisseurs à se distinguer de leurs concurrents (variété des offres, des produits, etc.) puisqu'ils ont moins à se faire concurrence pour les consommateurs (déjà captifs)⁴⁵

³⁹ CANADA. *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*, en ligne : <https://decrets.canada.ca/attachment.php?attach=38130&lang=fr>

⁴⁰ *Ibid.*, art 1(a)i) « encouragent toutes formes de concurrence et d'investissement » et art 1(a)v) « réduisent les obstacles à l'entrée sur le marché et à la concurrence pour les fournisseurs de services de télécommunication »

⁴¹ *Ibid.*, art 1(a)iv) : « renforcent et protègent les droits des consommateurs dans leurs relations avec les fournisseurs de services de télécommunication »

⁴² CRTC. Avis de consultation de télécom CRTC 2019-309, para 2 ; CRTC. Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271, para 217.

⁴³ PIAC. *Le choix des consommateurs en matière de télécommunications et de radiodiffusion*, mai 2019, en ligne : <https://www.piac.ca/wp-content/uploads/2019/05/FR-PIAC-Final-Report-Consumer-Choice-in-Telecom-and-Broadcasting.pdf>

⁴⁴ PIAC. *Le choix des consommateurs en matière de télécommunications et de radiodiffusion*, mai 2019, p.57, en ligne : <https://www.piac.ca/wp-content/uploads/2019/05/FR-PIAC-Final-Report-Consumer-Choice-in-Telecom-and-Broadcasting.pdf> ; BAR-GILL, O. et STONE, R. Mobile misperceptions, *Harvard Journal of Law & Technology*, 2009, 23, p.55.

⁴⁵ KLEMPERER, P. D., « Competition When Consumers Have Switching Costs », *Review of Economic Studies*, vol. 62, 1995, p. 536, en ligne : <https://www.nuffield.ox.ac.uk/users/klempere/competition.pdf>

- Ils peuvent décourager l'entrée sur le marché de nouveaux fournisseurs – en l'absence de consommateurs dont il est possible d'acquérir la clientèle – et, ultimement, réduire la compétitivité du marché⁴⁶

51. Le fait de lier un contrat de service à un contrat de vente d'un appareil mobile assorti d'un crédit sur une période de 36 mois produit le même effet que l'imposition de frais de résiliation anticipée sur une période de 36 mois, soit le maintien d'un consommateur chez un fournisseur pendant une période allant au-delà de la période maximale jugée acceptable par le CRTC pour assurer le dynamisme du marché.

52. Interdire aux fournisseurs de lier la fourniture de leur service de téléphonie à des contrats de crédit permettrait de favoriser la concurrence au sein du marché, comme l'exigent les nouvelles instructions.

53. Il est également dans l'intérêt des consommateurs que soient éliminées le plus grand nombre possible de barrières au changement de fournisseur. Les consommateurs doivent pouvoir profiter d'offres intéressantes de concurrents ou quitter un fournisseur qui ne leur convient plus après 24 mois sans être pénalisés. Ce délai est déjà considérablement long.

Conclusion

54. Les plans de financement d'une durée de 36 mois récemment annoncés par Rogers et envisagés par d'autres fournisseurs ne sont pas souhaitables sur le marché dans leur forme actuelle. Si, en permettant d'étaler le paiement sur une période plus longue que celle que permet le Code dans le cadre d'un contrat de service, ils permettent effectivement de réduire les paiements mensuels des consommateurs pour l'achat d'un nouvel appareil mobile, ils agissent comme obstacles au changement de fournisseurs et nuisent à l'état de la concurrence sur le marché des services sans fil. En imposant aux consommateurs qui concluent un tel contrat de financement l'obligation de conclure avec le même fournisseur et de maintenir un contrat de service pendant toute la durée du contrat de financement, sous peine de perdre le bénéfice du terme, cette nouvelle pratique a pour effet de remettre les parties dans une situation identique à celle qui a motivé le CRTC à intervenir pour interdire l'imposition de frais de résiliation plus de 24 mois après la date de conclusion d'un contrat de service.

⁴⁶ « Since lock-in may prevent a more efficient carrier from attracting consumers who are locked into a contract with a less efficient carrier, it can deter new carriers from entering the market. » : BAR-GILL, O. et STONE, R. Mobile misperceptions, *Harvard Journal of Law & Technology*, 2009, 23, p.55.

55. Libre aux fournisseurs d'offrir des contrats de vente assortis d'un crédit sur plusieurs années afin de faciliter l'achat d'appareils mobiles coûteux. Par contre, ils ne devraient pas pouvoir lier ces contrats à leurs contrats de services de téléphonie. En procédant ainsi, ils font de manière détournée ce que le Code sur les services sans fil leur interdit de faire, à savoir maintenir captif un consommateur pendant plus de 24 mois sous peine de conséquences financières importantes. Ces nouvelles offres sont de toute évidence contraires à l'esprit du Code et à celui des interventions récentes du CRTC destinées à encourager la mobilité des consommateurs.
56. Si UC ne s'oppose pas à ce que la fourniture de services sans fil fasse l'objet d'un contrat distinct de celui de la vente d'appareils mobiles⁴⁷, la distinction entre ces deux contrats doit pas contre être réelle. Or, ce n'est pas le cas des plans de financements de Bell, Rogers et Telus, qui exigent du consommateur, pour profiter de l'étalement des paiements, qu'il maintienne pendant toute la durée du contrat de financement un contrat de service de téléphonie auprès du même fournisseur.
57. Face à cette nouvelle pratique des fournisseurs, UC recommande au CRTC de mettre en place une règle interdisant à ces derniers de lier de quelque façon que ce soit leur contrat de service à un contrat de crédit ou vice versa.

Fin du document

⁴⁷ À ce sujet, UC qu'elle s'attend à ce que le prix des services sans fil offerts à des consommateurs qui achètent leur téléphone ainsi soit considérablement réduit, puisque le coût du téléphone ne devrait plus être inclus dans le forfait. Il serait inacceptable qu'un consommateur paie son téléphone dans le cadre d'un plan de financement et le paie, en partie, une seconde fois dans le cadre de son forfait de service sans fil, comme ça a été le cas jusqu'ici.