

**Mise en œuvre du
Code sur les services sans fil révisé
– demandes de Telus et Rogers
en vertu de la partie 1 pour une prolongation**

Observations sur les demandes de prolongation de la mise en œuvre
du Code sur les services sans fil révisé déposées par Telus et Rogers



24 novembre 2017



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
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 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.

Contexte

1. Le 3 novembre 2017, Rogers Communications Inc. (Rogers) a déposé une demande en vertu de la partie 1 auprès du Conseil afin de reporter au 31 mai 2018 la date à laquelle il est tenu de mettre en application certaines dispositions du Code sur les services sans fil révisé (Code).
2. Le 16 novembre 2017, Telus Communications Inc. (Telus) a déposé une demande similaire afin d'obtenir un report au 31 mars 2018 pour la mise en application de certaines dispositions du Code.
3. Tout comme il l'avait fait pour la demande de Rogers, le Conseil invite les intervenants à répondre aux questions suivantes :

Est-ce qu'une exigence devrait être créée de manière à ce que Telus doivent informer tous ses clients des services vocaux et de données sans fil mobiles de détail

- a) des délais anticipés à l'implémentation de provisions spécifiques du Code sur les services sans fil
- b) de l'impact que ces délais peuvent avoir sur leur expérience client
- c) la manière dont ils peuvent se plaindre et/ou des recours qui leur sont disponibles pour faire corriger ou se faire rembourser des montants chargés en excès des limites établies dans le Code sur les services sans fil révisé d'ici à ce que Telus termine la mise en place du Code.

Le cas échéant, comment?

4. Union des consommateurs (UC) a pris connaissance du présent appel aux observations. Nous souhaitons par la présente présenter de brefs commentaires afin de rappeler les objectifs du Code et insister sur l'importance de sa mise en œuvre rapide. Nous répondrons ensuite aux questions posées par le Conseil.
5. Bien que le délai pour le dépôt d'interventions relatives à la demande de Rogers soit écoulé, nous sommes d'avis que les présents commentaires sont tout aussi applicables à la demande de Rogers, cette dernière étant très similaire à celle de Telus.

Observations

1. La position d'UC se résume ainsi :

Nous sommes d'avis que les clients de Telus et de Rogers devraient être informés de ce report, des conséquences qu'il peut entraîner et de leurs droits et recours dans les circonstances.

Par ailleurs, nous croyons également que la mise en œuvre tardive de certaines dispositions du Code par Telus et Rogers devrait se faire à leurs frais, puisque les nouvelles protections du Code doivent s'appliquer rapidement afin de prévenir les situations de factures-surprises.

Respect des objectifs du Code

1. UC rappelle d'abord que le Code a été développé afin d'offrir une meilleure protection aux consommateurs canadiens contre les factures élevées inattendues et afin de permettre aux consommateurs de prendre des décisions plus éclairées relativement à leurs services sans fil. Les modifications adoptées par le Conseil en juin dernier visaient à pallier certaines faiblesses du Code et à assurer qu'il continue d'être le plus efficace possible.
2. Nous sommes d'avis que les modifications doivent être appliquées dès le 1^{er} décembre, comme prévu par le Conseil, et que la mise en œuvre des protections prévues ne devrait pas être retardée inutilement. Comme détaillé dans la politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200, les forfaits à utilisateurs multiples ont été très peu abordés lors de l'élaboration initiale du Code puisque leur offre demeurait marginale¹. Or, leur présence est aujourd'hui beaucoup plus étendue, ce qui nécessite l'implantation rapide de protections supplémentaires dont la mise en œuvre a été imposée par le Conseil, qui avait octroyé aux entreprises des délais précis pour ce faire.

Délai raisonnable octroyé par le Conseil

3. UC soutient que le délai de 6 mois octroyé en juin dernier aux fournisseurs de service sans fil pour mettre en œuvre les mesures de protection imposées par le CRTC était parfaitement raisonnable. Dans la politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200, le Conseil faisait remarquer qu'un délai de 6 mois avait été octroyé lors de la mise en œuvre de l'ensemble du Code en 2013². Or, en comparaison, les modifications au Code qui entreront en vigueur le 1^{er} décembre sont ciblées et beaucoup moins importantes que celles qu'entraînait la mise en œuvre initiale du Code. Il est donc

¹ Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200 au para 33.

² Ibid, au para 441.

quelque peu surprenant qu'un délai plus long que celui qui avait été fixé en 2013 soit requis par Telus et Rogers pour la mise en place de ces mesures additionnelles.

Balance de l'intérêt collectif des consommateurs et de l'intérêt du fournisseur

4. Nous sommes d'avis que l'intérêt collectif des consommateurs doit primer sur l'intérêt de Telus et de Rogers en l'espèce.
5. À cet égard, Telus mentionne à plusieurs reprises dans sa demande qu'un très petit nombre de consommateurs serait touché par ce report³. Se basant sur le peu de plaintes reçues au sujet de l'utilisation excédentaire de données dans le cas de *multi-user accounts*, Telus parle même d' «isolated incidents»⁴. Rogers affirme dans sa demande : «Fortunately, the number of customers impacted by the requirements that we are unable to deliver for the implementation date is minimal⁵».
6. Attendu qu'UC, tout comme le Conseil, estime que les consommateurs devraient avoir droit dès maintenant aux protections contre les factures surprises; Attendu que le Conseil a fixé, par voie de modifications au Code sur les services sans fil, un plafond dont le dépassement devrait être expressément autorisé au préalable et à chaque occurrence par le consommateur; Attendu que Telus et Rogers insistent sur le fait qu'un nombre infime de clients seront touchés par la mise en œuvre tardive des mesures de protection imposées par le Conseil; UC soutient donc que les inconvénients liés au retard pris par Telus et par Rogers dans la mise en œuvre de certaines dispositions du Code devraient être entièrement assumés, et à leurs seuls frais, par les entreprises en défaut, et que ce défaut ne devrait pas entraîner une diminution des protections auxquelles les clients de Telus et de Rogers ont droit ni affecter la qualité de leur service. Exiger que Telus et Rogers renoncent aux frais d'utilisations excédentaires de données dans les situations dont il est question nous paraît tout à fait raisonnable.
7. Ainsi, le Conseil devrait interdire aux entreprises de facturer quelque montant lié au dépassement du plafond à ces clients à qui Telus ou de Rogers se retrouveront dans l'impossibilité de demander leur consentement au dépassement dudit plafond. Le Conseil devrait en outre interdire à ces entreprises de pénaliser leurs clients pour leur incurie en leur interdisant l'accès au service ou aux données.

³ Application of TELUS Communications Inc. ("TELUS" or the "Company") Seeking Extension of Implementation Date for Certain New Requirements in the Wireless Code and Intervention in Application Filed by Rogers Communications Canada Inc. ("Rogers") for an Extension, 16 novembre 2017 aux paras 24, 25 et 37.

⁴ Ibid, au para 37.

⁵ Rogers, Application by Rogers Communications Canada Inc. ("Rogers") for an extension to certain aspects of Telecom Regulatory Policy CRTC 2017 200, 3 novembre 2017, au para 20.

Réponses aux questions du Conseil

8. En considération de ce qui est ci-haut mentionné, UC propose les réponses suivantes aux questions posées par le Conseil :

Concernant l'exigence d'informer leurs clients des services vocaux et de données sans fil mobiles de détail des délais anticipés à l'implémentation de provisions spécifiques du Code sur les services sans fil

9. UC est d'avis qu'il est impératif que Telus et Rogers informent leurs clients de ce report, et ce, conformément aux principes et objectifs du Code (meilleure protection des consommateurs, meilleure compréhension, plus grande transparence, etc.).
10. UC estime qu'il serait inéquitable que les clients qui seront touchés par la mise en œuvre tardive ne soient pas avisés par les entreprises de ce retard, des raisons invoquées par les entreprises pour l'expliquer, de la date prévue de mise en œuvre effective, ainsi que des mesures correctives que le Conseil aura ordonnées. Les consommateurs ayant tous droit à une protection égale et à une application uniforme des mesures prévues au Code, et les consommateurs étant en droit de s'attendre à ce que les ordonnances du Conseil entrent en vigueur aux dates qu'il a fixées, il nous apparaît qu'une mise en œuvre tardive par certaines entreprises, si elle n'est pas accompagnée des avis explicatifs appropriés, irait à l'encontre des objectifs du Code et serait en outre susceptible de saper la confiance des consommateurs.
11. En octobre 2013, le Conseil avait autorisé la compagnie SaskTel à reporter la mise en œuvre de certaines dispositions du Code. Dans sa décision de télécom CRTC 2013-581, le Conseil avait par ailleurs exigé que SaskTel avise ses clients des services sans fil de ce report⁶. UC ne voit aucune raison qui justifierait qu'il soit permis à Telus et à Rogers de ne pas informer leurs clients.
12. Dans sa demande, Telus soumet qu'un tel avis risque de semer la confusion chez ses clients qui ne sont pas concernés par le report en question. Si tel est le cas, UC ne croit pas que la solution soit de n'informer personne de la situation.
13. Attendu que les entreprises ont déjà estimé que l'impact sur les consommateurs serait minime, vu le petit nombre de clients visés, UC comprend que les clients qui seront directement touchés ont été identifiés, et recommande par conséquent que le Conseil ordonne que des avis personnalisés soient envoyés aux abonnés. Ainsi, les avis qui seraient expédiés à la clientèle touchée directement par le retard expliqueraient clairement les causes et les effets du retard, ainsi que les correctifs qui s'appliqueront, alors que les avis qui seraient envoyés au reste de la clientèle pourraient être plus généraux, mentionnant que les entreprises ont pris du retard et que le Conseil a imposé des conditions, tout en indiquant clairement, toutefois, que les destinataires de l'avis ne

⁶ Décision de télécom CRTC 2013-581 au para 28.

seront pas directement affectés par ce retard. Ainsi, le risque de confusion invoqué serait écarté, et les objectifs d'information et de transparence visés par le Conseil seraient atteints du même coup.

Concernant l'exigence d'informer les clients de l'impact que ces délais peuvent avoir sur leur expérience client

14. UC est d'avis que Telus et Rogers se doivent également d'informer leurs clients de l'impact d'un tel report. Comme nous proposons que Telus et Rogers soient tenues de renoncer aux frais lors de dépassements et au blocage de l'utilisation de données à compter du 1^{er} décembre, et jusqu'à la date à laquelle elles expédieront aux abonnés les avis qui leur permettront de manifester explicitement et à chaque occurrence leur consentement au dépassement des plafonds, les impacts qui devront être dénoncés à cette partie de la clientèle seraient certes moins dramatiques. UC estime malgré tout que certains impacts demeurent, à commencer par celui de l'application asymétrique du Code.
15. De cette manière, Telus et Rogers ne seraient pas sujets à d'éventuelles sanctions ou pénalités et leurs clients seront adéquatement protégés contre de mauvaises surprises sur leurs factures.

Concernant l'exigence d'informer les clients de la manière dont ils peuvent se plaindre et/ou des recours qui leur sont disponibles pour faire corriger ou se faire rembourser des montants chargés en excès des limites établies dans le Code sur les services sans fil révisé d'ici à ce que Telus (et Rogers) termine(nt) la mise en place du Code

16. UC soutient que ce type d'information doit être communiqué aux clients de Telus et de Rogers, de même qu'à tous les abonnés, aussi souvent et aussi clairement que possible afin d'assurer le respect des objectifs clés du Code et offrir au consommateur le plus grand degré de protection possible.
17. UC estime que ce défaut pas Telus et Rogers de respecter les délais d'implémentation fixés par le Conseil constitue justement une excellente occasion pour imposer aux entreprises visées d'intensifier leurs efforts de sensibilisation des consommateurs. Vu les propositions qui précèdent, les avis n'auraient pas à mentionner les recours spécifiques relativement à des montants facturés en excès des limites établies dans le Code révisé, puisqu'aucun tel montant ne serait facturé. Il n'en demeure pas moins que les consommateurs doivent être avisés de l'existence de recours relativement à tout montant facturé en trop. Une telle exigence ne serait donc pas abusive.
18. Dans sa demande, Rogers affirme que « *during this interim period, any impacted customer who contacts us is and will continue to be credited for any data charges that exceed the caps*⁷ ». Pour sa part, Telus mentionne ceci: « *Customers who might have*

⁷ Rogers Part 1 Application, supra note 5, au para 41.

been expecting an account level cap and then are negatively affected in the period before March 31, 2018 will still be able to reach out to TELUS for discussion and potential resolution, and can then seek recourse to the CCTS if still dissatisfied⁸». Ces remarques doivent recevoir application en tout temps et en toutes circonstances. On conviendra toutefois que ce droit de recours par le consommateur ne sera utile que s'il en connaît l'existence et qu'il sait comment l'exercer.

19. UC rappelle qu'un sondage réalisé en 2016 par Environics Research à la demande du CPRST faisait état d'un très faible niveau de connaissance du public à l'égard du CPRST. Seulement deux Canadiens sur dix avaient entendu parler du CPRST (19 % de connaissance assistée, et 1 % de connaissance spontanée)⁹.
20. Le Conseil dans sa politique réglementaire 2017-200 faisait d'ailleurs remarquer que l'efficacité du Code dépend étroitement de la connaissance qu'ont les consommateurs de leurs droits et recours¹⁰. Il estimait qu'il fallait en faire davantage pour les sensibiliser.
21. UC est aussi d'avis que les consommateurs canadiens, incluant les clients de Telus et de Rogers, connaissent trop peu les protections et les recours qui s'offrent à eux. UC propose donc que l'information fournie aux clients de Telus et de Rogers inclue notamment :
 - Comment communiquer avec le service à la clientèle du fournisseur de services
 - Comment porter plainte au sujet des services sans fil, y compris comment communiquer avec le Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications (CPRST)

CONCERNANT LA MANIÈRE D'INFORMER LES CLIENTS

22. Sans prendre position de façon plus précise sur la manière dont Telus et Rogers devraient informer leurs clients, UC souhaite simplement rappeler que les fournisseurs de services ont par le passé trouvé de nombreuses manières de communiquer avec leurs clients au sujet du Code.
23. À titre d'exemple, dans son rapport de conformité au Code transmis au Conseil le 15 janvier 2014, Telus avait expliqué avoir pris les mesures suivantes pour promouvoir le Code¹¹ :

⁸ TELUS Intervention, Rogers Part 1 Application, supra note 3, au para 36.

⁹ Environics Research, Sondage de 2016 sur la sensibilisation du public à l'égard du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications, mai 2016, en ligne : https://www.ccts-cprst.ca/wp-content/uploads/2017/07/Environics_-_Sondage_sur_la_connaissance_du_CPRST.pdf

¹⁰ Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200 au para 422.

¹¹ Telus Compliance Report for Regulatory Policy 2013-271 aux paras 29-31

- Pour les clients recevant une facture papier : Envoi avec la facture d'un document de quelques pages développé par Telus et résumant le Code et les modifications aux conditions d'utilisation;
 - Pour les clients recevant leur facture électroniquement : Ajout d'une mention au sujet du Code dans la facture et présence d'un hyperlien vers le même document sur le site de Telus (http://www.telus.com/common/downloads/ebill/ebill-en.pdf?INTCMP=VAN_crtcupdate);
 - Pour les clients de services prépayés (et ne recevant donc pas de facture) : Envoi d'un message SMS annonçant l'entrée en vigueur du Code et incluant un hyperlien vers le document de Telus disponible en ligne.
24. À notre avis, ces mêmes moyens pourraient certes être utilisés par les entreprises, en portant une attention particulière à la visibilité des avis et à leur lisibilité.

Conclusion

25. Étant donné que les consommateurs canadiens sont en droit de s'attendre à de meilleures protections contre les factures surprises dès le 1^{er} décembre 2017 et que Rogers et Telus ont affirmé au Conseil que très peu de consommateurs seraient affectés par les reports demandés, UC est d'avis que la mise en œuvre tardive de certaines dispositions du Code par ces fournisseurs devrait se faire entièrement à leurs frais, et ce, sans que la qualité et l'accès aux services ne soient affectés. En procédant ainsi, Telus et Rogers assureraient une protection adéquate à leurs clients contre de mauvaises surprises sur leurs factures et éviterait du même coup, les sanctions que le CRTC pourrait leur imposer vu leur manquement.
26. De plus, UC estime qu'il est essentiel dans un esprit de transparence, que les clients de Telus et de Rogers soient informés du défaut des entreprises de respecter les délais d'implémentation du Code révisé et du report dans certains cas des mesures de blocage de l'utilisation de données lors du dépassement des plafonds fixés par le Conseil et de l'envoi d'avis aux consommateurs lors de ces dépassements. UC croit également que ce défaut de Telus et Rogers constitue l'occasion pour le Conseil d'imposer aux fournisseurs de rappeler à leurs clients l'existence de recours relativement à tout montant facturé en trop. De telles exigences nous apparaissent tout à fait raisonnables et conformes aux principes et objectifs du Code.
27. Enfin, nous suggérons respectueusement que des mesures plus sévères, comme celles proposées par UC, pourraient fournir aux fournisseurs les incitatifs nécessaires pour leur permettre d'arriver à une mise en œuvre dans des délais plus rapprochés que ceux qu'ils déclarent aujourd'hui absolument nécessaires.

Fin de document