

Déverrouillage des appareils pour les anciens clients

Demande du PIAC en vertu de la partie 1

Observations finales sur la demande de clarification du
Code sur les services sans fil révisé (instance 8620-P8-201711630)

2^e phase d'intervention



9 août 2018

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.

Observations

1. Union des consommateurs (UC) a étudié avec intérêts les réponses des fournisseurs aux demandes de renseignements du Conseil et les observations initiales de certains intervenants et souhaite maintenant formuler quelques commentaires supplémentaires.

I. Les politiques de certains fournisseurs quant au statut de client ou d'ancien client

2. Il appert des réponses des fournisseurs aux demandes de renseignements du Conseil qu'au moins deux d'entre eux, Freedom et Eastlink, refusent toujours de déverrouiller les appareils de consommateurs qui n'ont jamais été leurs clients, et ce, bien que les appareils soient verrouillés sur leur réseau.
3. L'un de ces fournisseurs, Eastlink, explique qu'il recommande aux consommateurs à qui il refuse le déverrouillage de contacter les personnes auprès desquelles ils ont acquis leur appareil – et qui seraient, selon Eastlink, clients ou anciens clients – afin que ces derniers communiquent avec le fournisseur pour faire procéder au déverrouillage¹. Cette proposition, qui complique inutilement la tâche aux consommateurs, ne s'explique ou ne se justifie par aucune considération réelle.
4. La vente d'appareils entre consommateurs ne devrait pas surprendre les fournisseurs et elle ne devrait pas entraîner pour les consommateurs des complications ou des démarches supplémentaires imposées par les fournisseurs. Ce sont en effet ces derniers qui encouragent couramment leurs clients à « mettre à jour » leurs appareils et qui font activement la promotion des plus récents « modèles » de cellulaires, au moyen de publicités ou de promotions alléchantes. Considérant le coût des appareils actuellement vendus sur le marché, il est logique, et absolument prévisible, qu'un consommateur désireux d'acheter le tout dernier *iPhone* cherchera d'abord à vendre son ancien appareil, que ce soit à un membre de son entourage ou à un inconnu, en utilisant des sites d'échange et de vente tels que Kijiji ou eBay. Cette manière de faire n'est nullement illégale et elle se justifie aisément dans le contexte actuel du marché des services de télécommunications au pays. À moins que l'appareil en question ne soit sur la liste noire des appareils volés ou perdus, rien ne permet de présumer que l'appareil qu'un consommateur qui n'est

¹ EASTLINK, Réponse à une demande de renseignements du 29 juin 2018, CRTC File No: 8620-P8-20171163030, juillet 2018, p.2

pas client d'Eastlink ou de Freedom tente de faire déverrouiller ne lui appartient pas ou qu'il a été acquis de façon illégitime, et, ce faisant, rien ne justifie que les fournisseurs refusent de respecter les règles mises en place par le *Code sur les services sans fil (Code)* à ce sujet.

5. Les règles relatives au déverrouillage n'ont pas été mises en place par le CRTC dans le but d'empêcher les utilisateurs de services sans-fil de revendre leur appareil ou de leur imposer de procéder au déverrouillage avant de disposer de leur appareil. De même, ces règles n'ont pas été conçues afin de faciliter le recouvrement, la rétention ou la reconquête de clients par les fournisseurs. Elles n'ont pas non plus été établies afin de permettre aux fournisseurs d'imposer à l'acquéreur d'un appareil de seconde main de devenir client chez eux. Selon notre compréhension, les règles du CRTC relatives au déverrouillage visaient même tout à fait le contraire². Le refus du fournisseur de déverrouiller un appareil parce qu'il viserait l'une de ces fins irait donc clairement à l'encontre du texte et de l'esprit de la disposition.
6. Alors que le *Code* prévoyait initialement que « le fournisseur de services qui fournit un appareil verrouillé au client dans le cadre d'un contrat doit [...] déverrouiller l'appareil ³», sa version révisée, entrée en vigueur depuis décembre 2017, est plus drastique. Le CRTC y interdit complètement la vente d'appareils verrouillés et y prévoit le droit des consommateurs d'obtenir le déverrouillage de leur appareil⁴. L'intention du CRTC nous paraît claire : il souhaite un marché dans lequel plus aucun téléphone n'est verrouillé. Vu cette volonté clairement affichée, il devrait aller de soi que les règles applicables au déverrouillage soient interprétées le plus largement possible afin d'atteindre cet objectif principal.
7. Aussi, comme nous l'avons fait valoir dans notre intervention initiale, la présence du mot « client » à la fin du second paragraphe de la section F(1)ii) du *Code* ne devrait pas être interprétée comme limitant le droit au déverrouillage aux seuls clients des fournisseurs. Nous soumettons que la phrase : « ce fournisseur de services doit, sur demande et sans frais, le déverrouiller ou donner au client un moyen de le déverrouiller » devrait plutôt s'interpréter comme imposant dans tous les cas le déverrouillage, une option étant laissée au fournisseur, lorsque la demande provient d'un de ses clients, de fournir le code nécessaire au déverrouillage plutôt que de déverrouiller lui-même l'appareil. Si la disposition offre un choix au fournisseur en

² CRTC, *Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200*, par. 298: « D'après le dossier de la présente instance, il est évident que le verrouillage des appareils nuit toujours au dynamisme du marché. Les appareils déverrouillés offrent un niveau de commodité et de choix supplémentaire, réduisent le risque de factures-surprises en fournissant des options aux consommateurs lorsqu'ils voyagent à l'étranger et éliminent un obstacle considérable au changement de FSSF en améliorant la capacité de transfert de réseau. »

³ CRTC, *Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271*, *Code sur les services sans fil*, section F(1)

⁴ CRTC, *Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200*, *Code sur les services sans fil révisé*, section F(1)

fonction du statut de celui qui demande le déverrouillage, elle ne vient en aucun cas réduire ses obligations générales de déverrouillage. Tout consommateur qui est en possession d'un appareil qui est « verrouillé à un réseau d'un fournisseur de services » devrait pouvoir exiger le déverrouillage par ce fournisseur, en application des dispositions pertinentes du Code.

II. Les politiques de certains fournisseurs quant aux comptes impayés

8. Il ressort également des réponses des fournisseurs quant à leurs pratiques de déverrouillage que plusieurs refusent de procéder au déverrouillage des appareils de clients ou d'anciens clients s'ils ont des comptes en souffrance. C'est le cas de Bell⁵ et Rogers⁶. Pour justifier cette pratique, Rogers affirmait d'ailleurs ceci lors de la première phase d'intervention :

Rogers maintains that the unlocking provisions of the Code significantly expose WSPs to fraud and dishonored contracts. Rogers, as well as other WSPs highlighted similar concerns, most importantly how unlocking may encourage « unscrupulous customers » [to] « abscond with devices without honoring the terms of their wireless contracts. » Rogers does not believe that this was the intention of the Commission when the unlock provisions were defined. As noted in TRP 2017-200, « the Code is imposed as a condition on the offering and provision of wireless telecommunications services ». By consequence, Rogers believes that in the event that a consumer or small business customer does not honor its contractual obligations due to inability to pay or for fraudulent reasons, a complimentary device unlock should only be offered if and when the customer resumes payment for the outstanding balance⁷. (nous soulignons)

9. UC est elle aussi, comme Rogers, convaincue que l'objectif du CRTC en adoptant les règles relatives au déverrouillage n'était pas d'encourager des consommateurs peu scrupuleux à ne pas respecter leurs obligations contractuelles. UC note par contre que le CRTC n'a pas appuyé ses mesures sur une présomption de

⁵ BELL, *Réponse à une demande de renseignements du 29 juin 2018*, CRTC File No: 8620-P8-20171163030, juillet 2018, p.2 : « Second, we will refuse an unlock request from current customers with an outstanding device subsidy whose account is past due, and from former customers with a past due balance owing on the account which is attributable to an unpaid device subsidy.»

⁶ ROGERS, *Réponse à une demande de renseignements du 29 juin 2018*, CRTC File No: 8620-P8-201711630, 30 juillet 2018, p.3 : "For current customers whose service has been suspended due to lack of payment, Rogers requests settlement of any past due balance owing before proceeding with the unlock. (...) We unlock handsets of all former customers covered under the Wireless Code, provided that the customer's account was not cancelled for fraud or non-payment reasons."

⁷ ROGERS, *Intervention to Application by Public Interest Advocacy Centre ("PIAC") for Device unlocking for former customers and notification of CCTS interpretations of consumer protections as related to Telecom Regulatory Policy CRTC 2017 200, Review of the Wireless Code*, 15 June 2017, pp. 3-4

malhonnêteté de la part des consommateurs, mais plutôt sur les barrières à une saine concurrence dont abusaient les fournisseurs et auxquelles il importait de mettre fin. Et nous ne voyons pas comment de telles mesures de protection des consommateurs peuvent être, de bonne foi, interprétées comme un encouragement ou une incitation aux comportements indésirables de la part des consommateurs.

10. Rogers réitère ici un argument qu'il a présenté au Conseil lors de l'étude des mesures relatives au déverrouillage. Le Conseil a spécifiquement et explicitement rejeté à l'époque les arguments portant sur l'existence d'un quelconque lien entre le déverrouillage des appareils et les défauts de paiement de certains consommateurs qui aurait pu constituer un obstacle crédible à la mesure envisagée :

On a tenté d'établir une corrélation entre le déverrouillage et l'omission de payer une facture, y compris la présentation à titre confidentiel de quelques données montrant une partie des comptes des FSSF qui incluaient à la fois des appareils non verrouillés et des factures non payées. Toutefois, dans l'ensemble, les éléments de preuve empiriques fournis pour étayer ce lien étaient peu nombreux, et le dossier de la présente instance ne démontre pas une préoccupation potentielle, selon laquelle un élargissement du déverrouillage aboutirait à une augmentation des défauts de paiement, n'est rien de plus que de simples spéculations. Il est aussi peu probable que les règles actuelles relatives au déverrouillage découragent les défauts de paiement⁸. (nous soulignons)

11. Comme l'affirmait le Conseil⁹, les fournisseurs ont déjà de nombreuses ressources à leur disposition afin d'éviter les défauts de paiement ou de remédier à d'éventuels défauts. Le Code permet et encadre, par exemple, la fourniture d'un dépôt par des consommateurs qui présenteraient un « risque financier » pour les fournisseurs, ainsi que la possibilité pour les fournisseurs de suspendre et même de débrancher les comptes de clients, et ce, afin de faire pression sur eux pour qu'ils paient. Notons également qu'il est permis aux fournisseurs de faire affaire avec des agences de recouvrement de dettes, ce que plusieurs ne se gênent d'ailleurs pas pour faire lorsque l'un de leurs clients est en défaut. De nombreuses options s'offrent donc aux fournisseurs qui désirent recouvrer leurs créances. Il ne leur est toutefois pas permis, selon nous, d'ajouter des conditions à l'exercice de droits octroyés aux consommateurs en vertu d'un code dont l'objectif est de protéger davantage les consommateurs des services sans fil au pays.
12. Nous ajouterons que le fournisseur nous semble faire preuve d'une arrogance peu commune lorsqu'il tente de justifier sa non-application des règles adoptées par le

⁸ CRTC, *Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200*, par 301.

⁹ *Ibid.*

Conseil par des motifs sur lesquels il s'appuyait pour s'opposer à leur adoption et qui ont été si clairement écartés par le CRTC.

13. Notons également que le droit des consommateurs au déverrouillage de leur appareil tire sa source du Code et non du contrat conclu avec le fournisseur. Un manquement aux obligations prévues au contrat (dont les obligations monétaires) ne saurait donc priver le consommateur de ce droit « normatif ».
14. En ajoutant au consommateur qui désirerait se prévaloir du déverrouillage l'obligation d'avoir un compte en règle, les fournisseurs ne respectent ni l'esprit de la disposition révisée ni sa lettre. Les nouvelles dispositions sur le déverrouillage sont claires : le principe est l'interdiction complète des frais de déverrouillage et les conditions d'exercice sont explicitement prévues :

***F(1) (ii)** Si un appareil est ou devient verrouillé à un réseau d'un fournisseur de services, ce fournisseur de services doit, sur demande et sans frais, le déverrouiller ou donner au client un moyen de le déverrouiller. (nous soulignons)*

15. Attendu qu'il est établi que les droits conférés par une loi ou par une mesure réglementaire doivent s'interpréter de manière large et libérale, afin d'assurer l'atteinte de ses objectifs et l'exécution de ses prescriptions, et que les exceptions à l'exercice de ces droits doivent par conséquent être interprétées de façon restrictive, nous soumettons qu'il est et qu'il devrait être totalement interdit aux fournisseurs d'ajouter à l'exercice de leurs droits par les consommateurs quelque condition que ce soit qui ne se trouve pas au texte du Code.

III. Les craintes de vols et fraudes

16. UC souhaite également faire quelques commentaires en réponse à certaines affirmations de Bell et Rogers qui n'apparaissent pas pertinentes à l'analyse en l'espèce, mais qui risqueraient, de par leur caractère alarmant, d'influencer l'instance actuelle ou d'autres à venir. Il importe en effet de distinguer les problèmes d'ordre criminel que soulèvent les fournisseurs des mesures de protection des consommateurs mises en place par le Conseil, et d'éviter d'y voir quelque lien direct.
17. Dans sa réponse à la demande de renseignements du Conseil du 29 juin 2018, Bell mentionne ce qui suit :

[...] since December 2017, we have seen an increase in illegal and fraudulent activity tied to the acquisition of unlocked devices. First, there have been multiple instances of

armed robberies at our stores targeting unlocked, new devices. Unlocked, new devices untied to a service contract are easily sellable in both the grey and black markets across North America and internationally. It appears that illegal activity may have shifted from the US to Canada as some US carriers have begun to lock devices. To protect the safety of our employees, we intend to revert to stocking select devices locked and unlock them only upon activation. Second, we have seen an increase in fraudulent activations as we had anticipated¹⁰.

18. Dans le même ordre d'idées, Rogers fait l'affirmation suivante :

In reviewing the claims of lost UPS handset shipments, Rogers observed an increase of more than 100% in the volume of missing devices in the months since the new unlocking rules came into effect over the same six month period in 2017. Such claims are received when a customer orders a handset directly through Rogers and the package is never received at the intended delivery destination. We believe this trend is attributed to the availability of unlocked devices from service providers which make these handsets more desirable to fraudsters and thieves¹¹. (nous soulignons)

19. Bien que ni Bell ni Rogers ne justifient directement leurs politiques restrictives de déverrouillage (et tout particulièrement le critère du compte en règle) par ces événements, il nous apparaît tout de même que l'ajout d'affirmations de ce type dans leurs réponses vise avant tout à inciter le Conseil à permettre à tout le moins aux fournisseurs d'imposer certaines conditions supplémentaires pour des « raisons de sécurité », à défaut de reculer sur ces nouvelles mesures qui déplaisent aux fournisseurs et auxquelles ces derniers se sont toujours opposés. UC invite fortement le Conseil à ne pas céder.
20. Le vol d'appareils est un acte qui est déjà encadré par le Code criminel canadien. De plus, il est tout à fait loisible à Bell et Rogers de contacter les autorités policières ou leurs assureurs en cas de vol. Bien que très malheureux, ces événements n'ont rien à voir avec l'exercice du droit au déverrouillage des appareils. On notera par ailleurs que Bell nous signale qu'elle a déjà trouvé une solution à ce problème, solution qui aurait l'avantage de ne pas aller à l'encontre du Code. Nous invitons ardemment les autres fournisseurs inquiets à s'en inspirer, au besoin, plutôt que de chercher à amener le Conseil à renverser ses politiques ou de chercher des moyens de les contourner.
21. UC s'étonne par ailleurs de cette allégation à l'effet que les vols d'appareils aient à ce point augmenté depuis l'imposition d'une obligation de vendre des appareils

¹⁰ BELL, Réponse à une demande de renseignements du 29 juin 2018, CRTC File No: 8620-P8-20171163030, juillet 2018, p.2

¹¹ ROGERS, Réponse à une demande de renseignements du 29 juin 2018, CRTC File No: 8620-P8-201711630, 30 juillet 2018, p.2

déverrouillés. De l'avis même du Conseil : « il exist[ait] clairement des services non réglementés de déverrouillage offerts par des tiers, et des appareils usagés verrouillés [pouvaient] être revendus à des acheteurs¹². » Il est difficile de croire que des voleurs ou des réseaux minimalement organisés ou débrouillards attendaient que les appareils soient déverrouillés avant de se lancer dans des opérations d'envergure parce que le recours à ces « services non réglementés de déverrouillage » était hors de leur portée ou qu'ils en ignoraient l'existence. Prétendre que le verrouillage des appareils, facilement contournable, empêchait ou limitait le vol et la revente avant décembre 2017 nous apparaît fort peu crédible.

22. Qui plus est, les risques de vol et de fraude ont déjà fait l'objet d'une évaluation par le Conseil lors de la révision du *Code sur les services sans fil* en 2017. Ils n'ont pas été retenus par le Conseil comme étant des motifs suffisants pour remettre en question la politique de déverrouillage, malgré l'insistance des fournisseurs :

De plus, bien que certains éléments de preuve aient été fournis au dossier de la présente instance à l'égard d'un lien possible entre le verrouillage des appareils ou la facturation du déverrouillage et les fraudes liées à l'abonnement, le Conseil estime qu'ils ne sont pas convaincants dans les circonstances actuelles¹³.

23. Aux fournisseurs qui seraient victimes de vols ou de fraudes (comme Bell et Rogers affirment l'être, en l'espèce), le Conseil avait d'ailleurs fourni une solution simple et efficace: « ils peuvent ajouter à la Liste noire le numéro d'identité internationale d'équipement mobile (numéro IMEI) des appareils volés dans leurs points de vente au détail ou ceux associés à des cas véritables de fraude liée aux abonnements afin de dissuader leur revente¹⁴ ».

24. Bref, si l'argument d'une possible augmentation des fraudes et des vols n'a pas été retenu par le Conseil lors de l'imposition des règles de déverrouillage, il ne saurait être davantage pertinent à l'analyse des conditions d'exercice du droit de tous les consommateurs au déverrouillage de leurs appareils. Et les simples allégations d'augmentation de ce type d'activités illégales, sans aucune preuve d'un lien avec le déverrouillage, ne devraient pas être de nature à appuyer quelque révision ou restriction.

25. Rogers, dans sa réponse, indique également ce qui suit :

¹² CRTC, *Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200*, par 301.

¹³ *Ibid*, par 298.

¹⁴ *Ibid*, par 302.

Since December 1 2017, we have observed an increasing number of requests from callers who have had no previous relationship with Rogers. In many cases, these callers request unlocks for multiple devices at one time, in many cases several dozen handsets. We conclude that such requests likely originate with device resellers who purchased or acquired refurbished or otherwise used handsets. These calls can be lengthy and cause unintentionally long wait times for Rogers customers¹⁵. (nous soulignons)

26. Que dire à ce sujet, sinon que Rogers pourrait ici être responsable de son propre malheur ? Ces consommateurs, peu importe qu'il s'agisse de revendeurs, comme le présume Rogers, ou non, sont en droit d'obtenir le déverrouillage de leurs appareils. Plus Rogers complexifie les procédures ou tente d'en limiter l'accès à ces derniers, plus les appels seront effectivement longs et entraîneront des délais pour tous. Le principe selon lequel *nul ne peut invoquer sa propre turpitude* devrait ici trouver application.
27. Notons également qu'il s'agit vraisemblablement d'un problème ponctuel. Le nombre d'appareils verrouillés encore en circulation est appelé à diminuer peu à peu en raison des nouvelles mesures de déverrouillage. Ce faisant, le « problème » décrit par Rogers disparaîtra de lui-même, pour peu que les fournisseurs respectent les mesures imposées par le Conseil.

Conclusion

28. Pour conclure, UC réitère son appui à la demande du PIAC : l'article 7(1)ii) du Code ne devrait pas être interprété de manière à exclure les consommateurs qui ne sont pas ou plus clients du fournisseur au réseau duquel leur appareil est verrouillé. Une interprétation qui étend le droit au déverrouillage à tous les consommateurs canadiens répondrait davantage aux objectifs que souhaitait atteindre le Conseil lors de la révision du Code.
29. UC soutient également que les fournisseurs ne sont pas justifiés d'ajouter quelque condition que ce soit qui fasse en sorte que le déverrouillage sur demande ne soit pas disponible. Il s'agit là encore d'une tactique qui vise à maintenir leurs clients captifs et que le Conseil devrait dénoncer, et ce, d'autant plus que cette mesure visait justement à limiter ces tactiques.

¹⁵ ROGERS, Réponse à une demande de renseignements du 29 juin 2018, CRTC File No: 8620-P8-201711630, 30 juillet 2018, p.2

30. Enfin, UC souhaite également rappeler sa proposition passée voulant que le Code s'applique de manière générale aux « consommateurs » et non aux « clients » afin d'éviter toute confusion, comme c'est le cas en l'espèce, et afin d'assurer la protection la plus complète possible aux consommateurs canadiens.
31. Si le Conseil jugeait nécessaire pour ce faire de modifier les dispositions du Code sur le déverrouillage, UC propose la formulation suivante qui aurait l'avantage de viser tous les appareils vendus par les fournisseurs et toutes les personnes susceptibles de demander un déverrouillage :

F(1). Déverrouillage

- i. Lorsqu'un fournisseur de services fournit ~~au client~~ un appareil ~~afin de fournir des services sans fil~~, cet appareil ne doit pas être verrouillé.
- ii. Si un appareil est ou devient verrouillé à un réseau d'un fournisseur de services, ce fournisseur de services doit, sur demande et sans frais, le déverrouiller ou donner au ~~client~~ consommateur un moyen de le déverrouiller.

32. UC invite également le Conseil à envisager une modification du préambule afin d'assurer qu'aucune condition additionnelle ne soit imposée au consommateur dans l'exercice de ses droits prévus au Code. UC propose la formulation suivante :

1(i). Interprétation du Code

[...]

d. Un fournisseur de services ne peut imposer, par contrat ou autrement, quelque condition à l'exercice d'un droit prévu au Code à moins que cette condition y soit prévue ou que le Conseil en reconnaisse le caractère raisonnable et l'autorise.

Fin de document