

Annexe au rapport – Démêler les toiles de l’incertitude : les conséquences possibles d’un code sur les services Internet pour les consommateurs canadiens

A. Portée et commentaire

La présente annexe expose les commentaires du CDIP sur la Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269 concernant le Code sur les services Internet¹, laquelle a été publiée le 31 juillet 2019, est entrée en vigueur le 31 janvier 2020² et a été rendue publique au moment où allait paraître le présent rapport. Nous constatons que, même après la publication du code, les conclusions et les recommandations du présent rapport demeurent valides et pertinentes. À notre avis, le code sur les services Internet du CRTC comporte plusieurs lacunes et reste profondément décevant pour ce qui est de promouvoir les intérêts des consommateurs en matière de services d’accès Internet de détail.

L’établissement d’un code obligatoire pour les services d’accès Internet de détail aurait pu constituer une étape importante pour ce qui est de combler les lacunes au chapitre de la réglementation et d’offrir aux consommateurs des mesures de protection parallèles en ce qui concerne l’accès Internet de détail, comme celles que prévoit le Code sur les services sans fil pour les services sans fil; toutefois, le CDIP est d’avis que cette cible a manifestement été manquée. Comme nous l’avons déclaré dans notre communiqué de presse, nous sommes préoccupés par le code du CRTC parce que nous croyons que ses différences par rapport au Code sur les services sans fil, lequel protège beaucoup mieux les consommateurs, sèmeront la confusion chez ces derniers, et nous ne voyons pas pourquoi une norme devrait s’appliquer aux services sans fil et une autre, beaucoup moins rigoureuse, aux services Internet de détail³.

Rappelons que, dans le chapitre 3.2 du présent rapport, nous avons examiné certaines dispositions du projet de code sur les services Internet du CRTC⁴ et, plus particulièrement, que nous avons commenté certaines questions qui, à notre avis, méritent que l’on y prête attention du point de vue des consommateurs. La présente annexe expose les commentaires du CDIP sur certaines dispositions du code sur les services Internet du CRTC, tout en faisant référence au projet de Code sur les services Internet et au Code sur les services sans fil, le cas échéant. Sa portée se limite à des commentaires sur certains aspects clés qui suscitent des préoccupations

¹ Aussi appelé « le code sur les services Internet du CRTC » et/ou « la version finale ».

² Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, Code sur les services Internet <<https://crtc.gc.ca/fra/archive/2019/2019-269.htm>>. Voir son annexe pour consulter le Code sur les services Internet. Vous pouvez aussi consulter la Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269-1.

³ Communiqué de presse du CDIP, Consumers Left Unprotected by CRTC’s Internet Code.

⁴ Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, annexe 1 de l’Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, en ligne : <<https://crtc.gc.ca/fra/archive/2018/2018-422.htm>>.

chez les consommateurs et ne se veut pas une étude exhaustive de toutes les dispositions du code sur les services Internet du CRTC.

Application limitée

Tout d'abord, le code sur les services Internet du CRTC ne s'applique qu'aux grands FSI⁵. La position finale adoptée par le CRTC ne diffère aucunement de son point de vue initial selon lequel l'application de ce code aux grands FSI seulement était une mesure qui permettrait d'établir un équilibre approprié entre le fait de dissiper les préoccupations des consommateurs et la non-imposition d'un lourd fardeau réglementaire aux petites entreprises ou petits revendeurs, et le CRTC souligne que 87 % des Canadiens abonnés à des services Internet de détail les achètent auprès d'une « compagnie de téléphone traditionnelle » ou d'une « entreprise de câblodistribution »⁶. Nous avons de la difficulté à trouver une justification convaincante de cette approche et à comprendre pourquoi le Code sur les services sans fil s'applique à tous les fournisseurs de services sans fil, mais ce code ne s'applique pas à 13 % des clients des fournisseurs de services Internet de détail. Cette approche punit également les consommateurs qui choisissent un « petit fournisseur d'accès Internet » en leur retirant leurs droits et limite ainsi le marché. À tout le moins, la prémisse de la Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, selon laquelle les grands FSI offrent des services complexes qui font souvent partie d'un forfait⁷, ne comporte pas l'analyse qui serait nécessaire pour expliquer le lien entre l'exclusion complète et apparemment permanente des petits FSI de la portée du Code sur les services Internet et la façon dont les services sont offerts et présentés.

L'application limitée de la version finale du Code sur les services Internet réduit considérablement son efficacité générale. Nous maintenons notre recommandation antérieure voulant que l'on fasse appliquer le code immédiatement à tous les FSI ou, si on ne le fait pas au départ, les petits FSI devraient disposer d'une période de mise en œuvre progressive ne dépassant pas deux ans afin qu'ils puissent s'adapter aux soi-disant contraintes que la mise en œuvre présentera pour eux.

Imposition de frais de résiliation anticipée élevés

La version finale du Code sur les services Internet permet aux FSI d'imposer des frais de résiliation anticipée (FRA) élevés, ainsi qu'un ensemble complexe de conditions concernant le montant des frais facturés, selon la valeur de la subvention des appareils, le cas échéant⁸. Il s'agit

⁵ Voir l'annexe de la Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269. Voir aussi la Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, aux paragr. 90 à 105, (position des parties) et 106 à 127 (Résultats de l'analyse du Conseil).

⁶ *Ibid.* Voir aussi l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, aux paragr. 3, 9 et 10.

⁷ Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, au paragr. 112.

⁸ Annexe de la Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, G.1.

d'un ajout surprenant, puisque le CRTC avait souligné ce qui suit dans sa politique réglementaire de télécom 2019-269 : « les appareils subventionnés ne [sont] pas courants à l'heure actuelle sur le marché des Services Internet, le Conseil prévoit que des FSI pourraient à l'avenir chercher à offrir aux clients des subventions d'appareils à titre de mécanisme pour offrir des appareils plus coûteux, sur une base de coûts différés⁹. » À notre avis, cette disposition sur les FRA semble amener l'industrie à utiliser ces frais comme une pratique lucrative, au lieu d'avoir laissé la pénalité qu'on impose actuellement sur le marché aux consommateurs qui ne retournent pas le matériel lorsqu'ils choisissent de quitter leur fournisseur de services Internet de détail avant la fin de leur période d'engagement.

Nous croyons que, sous sa forme actuelle, la disposition du code relative aux FRA est susceptible d'accroître considérablement les coûts pour les consommateurs, car les frais applicables, selon le contrat et la subvention pour les appareils, pourraient être importants. Actuellement, les consommateurs peuvent retourner les appareils concernés dans un certain délai, au lieu de payer le prix de l'appareil lorsqu'ils résilient un contrat de façon précoce. Toutefois, au titre de la nouvelle disposition, il faudrait que les consommateurs paient le reste du prix de leur appareil subventionné, puisque les frais d'annulation anticipée sont calculés en soustrayant du prix de détail de l'appareil le montant que le client a payé pour celui-ci au moment de conclure le contrat¹⁰. Ce changement est susceptible de réduire le bien-être des consommateurs.

En outre, lorsqu'un appareil subventionné n'est pas prévu dans un contrat à durée déterminée, le Code sur les services Internet ne prévoit aucun critère de limitation des FRA, ce qui permet aux FSI de les fixer vraisemblablement à n'importe quel montant dans le contrat, et ils ne sont limités que par l'obligation de réduire ces frais par tranches égales pendant le moindre entre 24 mois et le nombre total de mois de la période d'engagement¹¹.

L'approche finale adoptée par le CRTC à l'égard des FRA est tout à fait surprenante, étant donné que la politique réglementaire de télécom 2019-269 reconnaît clairement que ces frais sont encore l'une des principales causes de plaintes de clients déposées à de la CPRST concernant les services Internet¹². Le CRTC a mentionné le Rapport annuel 2016-2017 de la CPRST, lequel énonce que des problèmes à ce sujet ont été signalés 392 fois cette année, qu'il s'agit d'une augmentation de 57 % par rapport à l'exercice précédent et que le nombre de plaintes continue

⁹ Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, au paragr. 346.

¹⁰ Voir l'annexe de la Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, G.1. Voir aussi la Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, au paragr. 354.

¹¹ *Ibid.*

¹² Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, au paragr. 343. Voir aussi les paragr. 141 et 142. Pour connaître le point de vue de certains consommateurs concernant les frais de résiliation anticipée, voir les paragr. 331 et 332.

d'augmenter¹³. Si la version finale de la disposition du CRTC sur les FRA visait à clarifier les frais applicables, elle a manifestement échoué, car elle ne fait que rendre la tâche plus difficile aux consommateurs qui veulent calculer la somme qu'ils auraient à payer s'ils décidaient d'annuler leur contrat avant la fin de la période d'engagement. Parmi d'autres facteurs, celui-ci pourrait nuire à la capacité des consommateurs de changer de fournisseur de services.

Disposition permettant l'établissement de prix promotionnels

Le code sur les services Internet du CRTC exige que les fournisseurs de services précisent les prix dans ses offres et ses contrats sont clairs, y compris les prix liés aux promotions, aux rabais, aux mesures incitatives, aux autres offres à durée limitée et aux offres de services groupés¹⁴. En fait, cette disposition permet effectivement l'établissement de prix promotionnels pendant la durée du contrat, car les rabais ou les promotions peuvent être inclus dans le « prix ». Soulignons qu'aucun prix promotionnel n'est permis au titre du Code sur les services sans fil¹⁵. Non seulement cette situation sèmera la confusion chez les consommateurs, mais elle exacerbera aussi leurs problèmes de facturation, lesquels demeurent une source de préoccupation majeure pour eux. Selon nos recherches, de nombreux consommateurs craignent encore que les frais augmentent à la fin d'une offre promotionnelle.

Aucun plafonnement des frais d'utilisation excédentaire de données

La version finale du Code sur les services Internet exige seulement que les FSI informent les utilisateurs lorsqu'ils atteignent divers pourcentages de leur limite d'utilisation, c'est-à-dire 75 %, 90 % et 100 %¹⁶, et n'impose aucuns plafonds quant aux frais d'utilisation excédentaire de données et/ou ne prévoit aucune option de suspension des services Internet. Il s'agit là d'un net recul par rapport au projet de Code sur les services Internet, lequel prévoyait deux options en ce qui concerne les frais d'utilisation excédentaire de données : l'option 1 et l'option 2, cette dernière offrait la possibilité de suspendre les services d'accès Internet¹⁷. En outre, cette version diffère complètement et va à l'encontre du Code sur les services sans fil, qui plafonne les frais d'utilisation excédentaire de données et qui prévoit qu'un fournisseur de services doit suspendre ces frais lorsqu'ils atteignent 50 \$ au cours d'un cycle de facturation mensuel, à moins que le titulaire du compte ou l'utilisateur autorisé n'accepte explicitement de payer des frais supplémentaires¹⁸.

Nous soutenons que les utilisateurs devraient obtenir le contrôle de l'application des frais d'utilisation excédentaire de données. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous croyons qu'il

¹³ Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, au paragr. 343.

¹⁴ Annexe de la Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, A.2.

¹⁵ Annexe 1 de la Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200 – Le Code sur les services sans fil, A et B.

¹⁶ Annexe de la Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, E.1 et E.3.

¹⁷ Annexe 1 de l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, E.3.

¹⁸ Annexe 1 de la Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200 – Le Code sur les services sans fil, E.3.

faut, pour protéger adéquatement les intérêts des consommateurs, leur donner la possibilité de fixer leur limite d'utilisation excédentaire à 0 \$ ou, autrement dit, de déterminer s'ils peuvent ou non engager de tels frais, surtout à la lumière des taux très élevés des frais d'utilisation excédentaire exigés à l'égard des services d'accès Internet de détail.

B. Conclusion

La présente annexe visait à exposer les commentaires du CDIP concernant le code sur les services Internet du CRTC relativement à certaines questions qui, à notre avis, méritaient qu'on y prête attention; il s'agit plus précisément de l'application limitée du Code sur les services Internet, de l'imposition de frais de résiliation anticipée élevés, du fait de permettre l'établissement de prix promotionnels et de l'absence de plafonds quant aux frais d'utilisation excédentaire de données. La version finale du Code sur les services Internet est une tentative inacceptable et fragile de promotion des intérêts des consommateurs en matière de services d'accès Internet de détail; elle constitue certainement un recul par rapport à la protection des consommateurs prévue dans la version préliminaire et dans le Code sur les services sans fil. L'analyse et les suggestions présentées dans notre rapport visent à stimuler des discussions importantes sur cette question, tout en tenant lieu de ressource utile qui donne un aperçu des aspects qui sont des sources de préoccupation fréquentes pour les consommateurs et des mesures réglementaires nécessaires pour améliorer la protection de ces derniers.