

DÉMÊLER LES TOILES DE L'INCERTITUDE : LES CONSÉQUENCES POSSIBLES D'UN CODE SUR LES SERVICES INTERNET POUR LES CONSOMMATEURS CANADIENS



**PUBLIC INTEREST ADVOCACY CENTRE
LE CENTRE POUR LA DÉFENSE DE L'INTÉRÊT PUBLIC**

Rédigé par :

CDIP

Novembre 2019

Centre pour la défense de l'intérêt public

285, rue McLeod, bureau 200

Ottawa (Ontario) K2P 1A1

Canada

© Copyright 2019

Il est interdit de reproduire le contenu du présent document à des fins commerciales.
Toute reproduction à d'autres fins est encouragée, à condition que la source soit citée.

Le Centre pour la défense de l'intérêt public
(CDIP)
285, rue McLeod, bureau 200
Ottawa (Ontario)
K2P 1A1
Tél. : 613-562-4002 613-562-0007
Courriel : piac@piac.ca Site Web : www.piac.ca

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Démêler les toiles de l'incertitude : les conséquences possibles d'un code sur les services
Internet pour les consommateurs canadiens

Remerciements

Le Centre pour la défense de l'intérêt public a reçu du financement du Programme de contributions pour les organisations sans but lucratif de consommateurs et de bénévoles d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

Les points de vue exprimés dans le présent rapport ne sont pas nécessairement ceux d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada ou du gouvernement du Canada.

Le CDIP voudrait adresser ses sincères remerciements et faire part de sa gratitude à son spécialiste de la méthodologie, Bram Abramson, pour son soutien et ses conseils relativement à la production du présent rapport. Nous soulignons également la contribution de tous les membres de notre groupe de discussion et de tous les intervenants qui ont répondu à notre questionnaire et contribué à mieux nous faire comprendre les enjeux soulevés dans le présent rapport, et nous les en remercions.

Résumé

Au moyen du présent rapport, le CDIP a voulu : examiner l'actuel cadre de réglementation des services d'accès Internet de détail du Canada; analyser la possibilité qu'un code sur les services Internet puisse contribuer à régler les problèmes couramment relevés chez les consommateurs relativement à l'accès Internet et en quoi il pourrait être utile à cet égard; et tirer des apprentissages des pratiques adoptées à l'étranger en matière de réglementation de l'accès Internet de détail.

Nos conclusions sont fondées sur des recherches primaires et secondaires comprenant quatre séances de groupes de discussion, des consultations auprès des intervenants et un examen des ressources secondaires, y compris les divers régimes de réglementation en vigueur dans d'autres pays. Nous tenons également compte de chaque intervention et commentaire soumis au CRTC dans le cadre de son instance visant à établir un code obligatoire pour les services Internet.

L'accès à Internet demeure essentiel pour ce qui est de permettre aux Canadiens de mener diverses activités quotidiennes. Par ailleurs, la demande à l'égard des services Internet résidentiels et l'utilisation de ces services augmentent. Notre recherche a révélé que les consommateurs rencontraient plusieurs problèmes relativement à l'accès Internet de détail; nous en étudierons certains en détail afin de déterminer la meilleure approche réglementaire à adopter pour les régler. Un grand nombre des participants à nos groupes de discussion et de nombreux intervenants auprès des consommateurs dans le cadre de l'instance du CRTC se sont dits insatisfaits de leur vitesse Internet à domicile et ont affirmé qu'elle est lente ou instable ou qu'elle ne vaut pas le prix qu'ils paient. La publicité sur la vitesse Internet a été mentionnée comme étant un autre problème fréquent, car de nombreux consommateurs ont déclaré que leur vitesse Internet à la maison ne correspondait pas à ce qui avait été annoncé. Si certains participants à nos groupes de discussion ont affiché une certaine compréhension des facteurs susceptibles d'influer sur la vitesse d'accès Internet, de façon générale, les participants semblaient ne pas connaître ces facteurs et/ou avoir reçu de l'information et acquis une compréhension limitées à ce sujet. De nombreux participants aux groupes de discussion et intervenants ont également mentionné des problèmes de facturation, relativement au dépassement des plafonds de données et aux frais d'utilisation excédentaire, et d'autres préoccupations concernant les frais d'annulation et les difficultés liées aux changements de fournisseur.

Dans l'ensemble, nos groupes de discussion étaient favorables à l'idée d'établir un code sur les services Internet, tout comme plusieurs intervenants qui voudraient que des normes de conformité de base s'appliquent à l'accès Internet résidentiel. De nombreux intervenants semblaient considérer le code sur les services Internet comme un moyen d'établir un équilibre entre le pouvoir des consommateurs et celui des fournisseurs de services et/ou de faciliter les

intérêts des consommateurs sur le marché. Un très grand nombre ont insisté sur le caractère essentiel et sur l'importance d'Internet dans leur vie quotidienne et ont recommandé que ce service soit réglementé comme tout autre service public. Cela dit, si un code sur les services Internet est mis en œuvre et quand il le sera (événement qui, semble-t-il, aura probablement lieu au cours de la prochaine année), une attention considérable devrait être accordée aux initiatives de sensibilisation et d'information du public, car de nombreux consommateurs ne connaissent pas encore le *Code sur les services sans fil*, et ce, même s'il est en vigueur depuis 2013.

Notre examen des témoignages et de l'expérience des consommateurs et notre étude des lacunes réglementaires touchant l'accès Internet de détail indiquent que l'établissement d'un code sur les services Internet serait utile pour ce qui est de combler le vide associé à l'absence généralisée de protection des consommateurs dans ce domaine. Aux fins de l'exhaustivité de notre rapport, nous avons procédé à un examen du projet de code du Conseil intitulé *Document de travail relatif au Code sur les services Internet* afin de déterminer si ce code comble cette lacune réglementaire et dans quelle mesure il le fait ainsi que de formuler des commentaires précis sur certains enjeux. Notre étude des pratiques en vigueur à l'étranger a révélé plusieurs pratiques réglementaires utiles qu'il faudrait, de notre point de vue, envisager d'adopter au Canada, plus particulièrement en ce qui concerne la mesure de la vitesse des services à large bande, la publicité et la facturation.

À la lumière de nos recherches, nous avons jugé approprié de recommander la prise de certaines mesures qui sont propres au contenu et à la portée d'un éventuel code sur les services Internet et de faire d'autres suggestions de pratiques réglementaires accessoires, lesquelles, à notre avis, sont nécessaires à un régime de protection des consommateurs complet applicable aux services d'accès Internet de détail. Afin d'en faciliter la mise en œuvre, ces recommandations sont réparties en deux étapes : la première et la deuxième. Ces étapes visent à permettre une progression graduelle et raisonnable du cadre réglementaire canadien.

Voici ce que nous proposons pour la première étape :

- ❖ Le Conseil devrait poursuivre ses démarches en vue de la création d'un code sur les services Internet; toutefois, ce code devrait s'appliquer immédiatement à tous les fournisseurs de services Internet (FSI) ou, si ce n'est pas le cas dès le départ, les petits FSI devraient bénéficier d'une période de transition ne dépassant pas deux ans.
- ❖ Le Conseil devrait envisager d'inclure les questions concernant la vitesse des services à large bande et la publicité trompeuse dans un éventuel code sur les services Internet. Toutefois, cela semble peu probable, car son instance visant à établir le code sur les services Internet exclut expressément les préoccupations relatives à la vitesse des services à large bande; nous proposons donc que le Conseil envisage d'imposer un régime

réglementaire distinct pour les représentations de la mesure de la vitesse de ces services et les paramètres relatifs à la qualité des services en dehors d'un éventuel code sur les services Internet. Un tel régime pourrait présenter des avantages supplémentaires, car le Conseil pourrait intégrer les données de ses études en cours sur la mesure de la large bande réalisées par l'intermédiaire de SamKnows et en intégrer les aspects liés à la concurrence.

- ❖ Ce régime pourrait également prévoir des normes en matière de divulgation, applicables avant et après la vente. Les règles et principes inclus dans le code de pratique volontaire (résidentiel) de l'Ofcom concernant l'amélioration de l'information sur la vitesse des services à large bande constituent un modèle utile. Plus précisément, le Canada devrait envisager d'adopter des règles en matière de publicité et de représentation qui obligeraient les FSI à fournir des estimations de la vitesse moyenne à laquelle on peut s'attendre aux heures de pointe d'utilisation du réseau, plutôt que de continuer à autoriser les allégations trompeuses concernant une vitesse maximale ou théorique.

Sous le nouveau régime de réglementation de la qualité des services à large bande, tous les FSI devraient être tenus de fournir une vitesse de base minimum garantie en aval et en amont, et les consommateurs devraient avoir le droit de résilier sans pénalité tout contrat d'accès Internet de détail (et tout ensemble de services offerts en « forfait » comprenant un élément d'accès Internet de détail) si ces vitesses de référence ne sont pas constamment atteignables dans la mesure promise pendant 30 jours, comme le prévoit le code de pratique de l'Ofcom concernant les vitesses de service à large bande.

- ❖ De plus, le Bureau de la concurrence et le Conseil devraient collaborer ou se réunir pour mener une enquête sur la vitesse des services à large bande et sur la qualité de la publicité. Ils devraient travailler à l'élaboration d'un plan réalisable pour éliminer les problèmes liés à la publicité trompeuse sur la vitesse des services à large bande, en consultation avec divers intervenants, notamment les fournisseurs de services Internet et des groupes de consommateurs. Ce plan devrait comprendre l'instauration de lignes directrices relatives à la publicité, lesquelles contiendraient des précisions sur la façon dont l'information sur la vitesse d'un service à large bande est annoncée (c.-à-d. son contenu et son style) afin d'éliminer l'aspect trompeur de ces annonces, et prévoir des mesures d'application.
- ❖ Au cours des deux prochaines années, le CRTC devrait lancer une instance publique afin d'examiner le degré et la nature de la concurrence sur le marché des services d'accès Internet de détail, les prix applicables et les questions connexes, comme il le fait actuellement dans le cas du marché des services sans fil de détail.

- ❖ Le Conseil devrait prendre des mesures pour mettre en œuvre les suggestions qu'il a faites dans le but d'améliorer la protection des consommateurs dans son *Rapport sur les pratiques de vente au détail trompeuses ou agressives dans le secteur des communications* et devrait accorder la priorité à celles qui s'appliquent aux services d'accès Internet de détail, notamment les normes de durabilité pour la vente au détail de services d'accès Internet résidentiels.

Voici ce que nous proposons pour la deuxième étape :

- ❖ À long terme, le Conseil devrait envisager l'établissement d'un code des télécommunications unique, obligatoire et universel qui s'appliquera à tous les fournisseurs de services de télécommunications relativement à tous les services de télécommunications et de distribution de radiodiffusion, au lieu d'un ensemble disparate de régimes de protection des consommateurs prenant la forme de divers codes de conduite qui pourraient être difficiles à comprendre et à appliquer pour le public. Le Telecommunications Consumer Protections Code (code TCP) de l'Australie pourrait être un exemple à suivre pour la conception au Canada d'un régime semblable qui devrait englober l'actuel *Code sur les services sans fil*, le *Code des fournisseurs de services de télévision*, le *Code sur les politiques de débranchement et de dépôt*, un éventuel code des pratiques de vente et, vraisemblablement, le code sur les services Internet qui sera publié prochainement. Il faudrait que le CRTC lance une instance publique pour l'établissement de ce code des télécommunications unique d'ici trois ans, en vue de le mettre en œuvre d'ici cinq ans.

Table des matières

Remerciements	3
Résumé	4
Chapitre 1 : Introduction.....	10
1.1 Objet et portée.....	10
1.2 Méthodologie et principaux aspects.....	10
Chapitre 2 : Services Internet résidentiels : problèmes et plaintes des consommateurs..	12
2.1 Introduction	12
2.2 Accès Internet résidentiel – Utilisation et tendances.....	12
2.2.1 Utilisation domestique	12
2.2.2 Utilisation domestique et tendances	12
2.3 Accès Internet résidentiel - Problèmes et préoccupations.....	14
2.3.1 Problèmes liés à la vitesse du service Internet résidentiel.....	14
2.3.2 Problèmes liés à la facturation et principales observations –Inclusion dans le code sur les services Internet.....	17
2.3.3 Problèmes liés à la clarté des contrats et principales observations – Inclusion dans le code sur les services Internet.....	18
2.3.4 Problèmes liés aux annulations et principales observations –Inclusion dans le code sur les services Internet.....	19
2.3.5 Autres problèmes.....	20
2.4 Processus de traitement des plaintes – Les fournisseurs de services et la CPRST.....	20
2.5 Conclusion.....	21
Chapitre 3.1 : Cadre réglementaire canadien – Services Internet.....	22
3.1.1 Introduction.....	22
3.1.2 Politiques et décisions réglementaires canadiennes relatives à l'accès Internet de détail	22
a. Compétence et fondement de la réglementation	22
Chapitre 3.2 : Le <i>Document de travail relatif au Code sur les services Internet</i> du CRTC	27
3.2.1 <i>Document de travail relatif au projet de Code sur les services Internet</i> du Conseil.....	27
a. Objectifs	27
b. Application	28
c. Comparaison des dispositions du projet de Code sur les services Internet avec celles du <i>Code sur les services sans fil</i> : particularités	28

d.	Différences importantes : le projet de Code sur les services Internet et le <i>Code sur les services sans fil</i>	30
e.	Portée générale	31
f.	Problèmes précis requérant la prise de mesures – Principales observations.....	32
Chapitre 3.3 :	Point de vue et perspective des consommateurs.....	34
3.3.1	Introduction.....	34
3.3.2	Participants aux groupes de discussion – Principales observations	34
3.3.3	Interventions et rétroaction des consommateurs sur la page Facebook – Principales observations.....	34
Chapitre 3.4 :	Codes de réglementation existants.....	36
3.4.1	Introduction.....	36
3.4.2	Complexités et préoccupations	36
3.4.3	Commentaires de conclusion	37
Chapitre 4 :	Régimes et pratiques de réglementation à l'étranger	38
4.1	Introduction	38
4.2	Royaume-Uni (R.-U.).....	38
4.2.1	Ofcom : Mesures et pratiques réglementaires	38
4.2.2	L'Advertising Standards Authority (ASA) et le Committee of Advertising Practice (CAP)	41
4.2.3	Pratiques clés à envisager pour le Canada.....	41
4.3	Australie.....	42
4.3.1	Le Telecommunications Consumer Protections Code (code TCP) et les lignes directrices de l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)	42
4.3.2	Pratiques clés à envisager pour le Canada.....	44
4.4	États-Unis d'Amérique (É.-U.) et certains autres pays	44
Chapitre 5 :	Conclusions et recommandations.....	46
5.1	Conclusions	46
5.2	Recommandations.....	47

Chapitre 1 : Introduction

1.1 Objet et portée

Le présent rapport passe en revue le cadre réglementaire actuel du marché d'Internet canadien afin d'analyser la possibilité qu'un code sur les services Internet puisse contribuer à promouvoir les intérêts des consommateurs en matière d'accès à Internet à domicile et en quoi il pourrait être utile à cet égard, et il tire des apprentissages des pratiques en vigueur à l'étranger. Nous analysons également le projet de code du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le Conseil), intitulé *Document de travail relatif au Code sur les services Internet*¹, afin de déterminer si ce code dissipe les préoccupations des consommateurs indiquées par notre recherche, et dans quelle mesure il le fait, et quelles lacunes subsistent. Nous précisons d'entrée de jeu que le présent rapport ne traite que de l'accès Internet de détail fixe (c.-à-d. filaire) au Canada. Cela signifie que seules les connexions Internet résidentielles facilitées par modem câble, par ligne téléphonique DSL (ligne d'abonné numérique), par connexion à fibres optiques, par satellite, par ligne commutée et par clé USB ou autre clé sans fil; à l'exclusion des connexions sans fil de téléphone cellulaire, c'est-à-dire Internet sur le réseau cellulaire.

Le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) a boycotté l'instance du Conseil ayant pour but d'établir un code sur les services Internet, après le refus de sa demande visant à obtenir plus de temps pour adopter une position d'intérêt public fondée sur des recherches et des données probantes exhaustives². De nombreux autres groupes d'intérêt public et de consommateurs ont appuyé la demande du CDIP qui souhaitait disposer de plus de temps³. Nous estimons que c'était nécessaire pour nous permettre de délibérer et de produire une analyse et des suggestions concrètes aux fins d'un cadre de protection des consommateurs solide. Au moyen du présent rapport, nous voulons présenter notre analyse du cadre réglementaire de l'accès Internet de détail, laquelle est axée sur le point de vue du consommateur moyen.

1.2 Méthodologie et principaux aspects

Les conclusions du présent rapport et les suggestions qui y sont formulées sont fondées sur des recherches primaires, soit quatre séances de groupes de discussion tenues à Toronto et à Montréal en août 2018, sur des consultations auprès des intervenants (d'autres groupes de consommateurs, des fournisseurs de services, des représentants gouvernementaux, des organismes provinciaux et de réglementation, des universitaires et des organisations

¹ Annexe 1 de l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422 Voir l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, en ligne : <<https://crtc.gc.ca/eng/archive/2018/2018-422.htm>>, et l'annexe 2 pour consulter les questions faisant l'objet d'un examen.

² Centre pour la défense de l'intérêt public, communiqué de presse : PIAC to Boycott CRTC "Internet Code" Proceeding, en ligne : <<https://www.piac.ca/our-specialities/piac-to-boycott-crtc-internet-code-proceeding/>>.

³ *Ibid.*

internationales) et sur des recherches secondaires. Le document a été complété par les ressources d'information tirées de l'instance du Conseil visant à établir un code sur les services Internet. De façon générale, nous analysons les problèmes et les préoccupations des consommateurs en ce qui a trait à l'accès Internet résidentiel; nous étudions la portée et le contenu de l'éventuel code sur les services Internet; nous examinons le cadre réglementaire canadien des services Internet et les pratiques adoptées à l'étranger afin d'évaluer leur pertinence pour le Canada; et nous examinons brièvement l'application de plusieurs codes et leurs interactions.

Chapitre 2 : Services Internet résidentiels : problèmes et plaintes des consommateurs

2.1 Introduction

Dans la présente section, nous examinons les problèmes que connaissent les consommateurs relativement aux services d'accès Internet résidentiel afin d'éclairer notre analyse quant à la nécessité et à la portée éventuelles d'un code sur les services Internet. Nous nous penchons sur les problèmes qui, à notre avis, sont les plus susceptibles d'être réglementés au moyen d'un code et étudions brièvement d'autres enjeux et les mesures réglementaires requises pour combler les lacunes en matière de protection des consommateurs. Nous commencerons par une étude de l'utilisation d'Internet à domicile par les consommateurs afin de cerner les tendances, puis nous examinerons les préoccupations des consommateurs.

2.2 Accès Internet résidentiel – Utilisation et tendances

2.2.1 Utilisation domestique

Nos groupes de discussion ont indiqué qu'en général, le service Internet résidentiel demeure un moyen de plus en plus important pour faciliter les communications et en ce qui concerne le divertissement, l'éducation et les besoins liés au travail. La fréquence d'utilisation d'Internet semble varier selon les données démographiques. En outre, l'utilisation spécifique d'Internet et les données consommées semblent varier en fonction du nombre de personnes dans un ménage et/ou de leur groupe d'âge. Certains participants aux groupes de discussion étaient des utilisateurs plus actifs que d'autres. Un grand nombre ont indiqué qu'ils utilisaient Internet pour diverses raisons, et certains ont déclaré que leur utilisation était limitée, mais qu'elle augmentait progressivement. Selon le Rapport de surveillance des communications (RSC) 2018 du CRTC, 98 % des ménages canadiens ont accès à des services Internet à large bande fixes, et plus de 87 % sont abonnés à un service Internet résidentiel⁴.

2.2.2 Utilisation domestique et tendances

Le RSC 2018 a révélé que le secteur des services Internet de détail fixes était celui qui, en 2017, avait connu la croissance la plus rapide parmi tous les secteurs des télécommunications; la majorité des revenus étaient générés par les services d'accès résidentiel⁵ (80 % ou 8,8 milliards). Les auteurs ont souligné que les Canadiens continuent d'utiliser davantage de données, s'abonnent à de plus gros forfaits de services plus rapides et consacrent plus d'argent aux

⁴ Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (ci-après désigné par l'acronyme « CRTC »), *Rapport de surveillance des communications 2018*, en ligne : <<https://crtc.gc.ca/pubs/cmr2018-fr.pdf>>; (RSC 2018) p.25.

⁵ CRTC, RSC 2018, p. 120-121.

services Internet⁶. En 2017, 86 % des ménages s'étaient abonnés à un service Internet, et le taux d'abonnements a augmenté de 3,9 % par rapport à 2016⁷.

Utilisation des données et vitesse Internet

Pendant nos recherches, la vitesse Internet et deux aspects de l'accès à ce service (l'utilisation des données et les plafonds accessibles) ont semblé essentiels pour ce qui est de répondre aux besoins et aux demandes quotidiennes des consommateurs. L'importance de ces deux aspects, entre autres, est ressortie dans les anecdotes que nous avons entendues dans le cadre de nos groupes de discussion et de certaines interventions de consommateurs soumises au CRTC durant son instance visant l'établissement d'un code obligatoire pour les services Internet. De même, le rapport annuel de 2017-2018 de la CPRST fait état d'une demande croissante à l'égard des services, de la vitesse et des forfaits de données Internet⁸.

Selon le RSC 2018, l'utilisation mensuelle des données par les abonnés aux services Internet haute vitesse a augmenté de 30 % de 2016 à 2017⁹, et le revenu résidentiel moyen par abonné a augmenté de 5,5 % depuis 2016 (c.-à-d. qu'il a atteint 58,49 \$ par mois)¹⁰. Dans le même ordre d'idées, l'utilisation moyenne combinée des téléchargements et des téléversements a augmenté de près de 30 % depuis 2016 et a atteint 166,2 Go par mois en 2017¹¹. Le pourcentage des abonnements à des forfaits Internet sans limites de transfert mensuel de données est passé de 12 % en 2013 à 37 % en 2017¹². Les ménages canadiens ont payé 94 millions de dollars en frais d'utilisation excédentaire d'Internet; il s'agit d'une baisse par rapport aux 100 millions de dollars payés en 2016¹³.

La vitesse Internet demeure importante pour les consommateurs, et la demande de services Internet à plus hautes vitesses augmente. Le RSC 2018 souligne que la vitesse moyenne de téléchargement des services auxquels les Canadiens sont abonnés continue de croître et que la moyenne pondérée a atteint 68 Mbps en 2017, vitesse hautement plus rapide que la moyenne de 15 Mbps en 2013¹⁴. En outre, le taux d'abonnements aux forfaits Internet offrant des vitesses de 50 Mbps ou plus est passé de 19 % des abonnements en 2015 à 39 % en 2017¹⁵. On a également remarqué que le pourcentage des ménages qui s'abonnent à ces forfaits est passé de 16 % à 33 %

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Voir : Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision (CPRST), Rapport annuel de 2017-2018, en ligne : <https://www.cts-cprst.ca/wp-content/uploads/2018/11/Rapport-annuel-de-2017-2018.pdf>, p. 18.

⁹ CRTC, RSC, 2018, p. 122 et 125. (Voir l'infographie 5.2.)

¹⁰ CRTC, RSC, 2018, infographie 5.2.

¹¹ CRTC, RSC, 2018, p. 125.

¹² CRTC, RSC, 2018, infographie 5.2.

¹³ CRTC, RSC, 2018, p. 125. Ces renseignements sont fondés sur des données fournies au CRTC par les grands FSI (p. 125 du RSC 2018).

¹⁴ RSC 2018, infographie 5.2.

¹⁵ RSC 2018, infographie 5.3.

durant cette période¹⁶. La majorité des Canadiens ne se sont pas abonnés à un service Internet répondant aux objectifs de vitesse du CRTC, soit 50 Mbps de téléchargement et 10 Mbps de téléversement (50/10), mais ils s'abonnaient de plus en plus à des services Internet rapides¹⁷.

Commentaires de conclusion

À la lumière de ce qui précède, il est évident que l'accès aux services Internet résidentiels est crucial pour répondre aux besoins quotidiens des consommateurs, compte tenu de l'augmentation des abonnements à Internet, de la demande croissante de connexions plus rapides et de la consommation accrue de données. L'utilisation des données (leur accessibilité) et la vitesse Internet semblaient être des aspects importants pour ce qui est de répondre aux besoins et aux attentes des consommateurs, entre autres. Par conséquent, nous soutenons que ces aspects particuliers devraient être inclus dans le code sur les services Internet, afin que l'on puisse régler efficacement les problèmes qui s'y rattachent.

2.3 Accès Internet résidentiel - Problèmes et préoccupations

Nos recherches indiquent que les consommateurs continuent d'éprouver plusieurs problèmes liés à leur connexion Internet résidentielle et qu'ils ont encore recours de façon limitée aux processus actuels de traitement des plaintes à cet égard. Les aspects suivants semblaient poser des problèmes importants pour ces derniers :

- Problèmes liés à la vitesse du service Internet résidentiel : connexion lente, mauvaise qualité du service et publicité trompeuse
- Problèmes liés à la facturation : dépassement des plafonds de données, frais d'utilisation excédentaire
- Problèmes liés à la clarté des contrats
- Problèmes liés aux annulations

2.3.1 Problèmes liés à la vitesse du service Internet résidentiel

En ce qui concerne la vitesse des services Internet résidentiels, nous avons observé les problèmes suivants :

- a) connexion lente et mauvaise qualité du service – de nombreux consommateurs sont insatisfaits de la vitesse de leur service Internet résidentiel et affirment qu'il est plus lent que la vitesse pour laquelle ils ont payé et/ou qu'ils s'attendaient à obtenir; ils reçoivent un service de mauvaise qualité;

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ RSC 2018, p. 126.

- b) publicité trompeuse – la vitesse du service Internet qui leur est offert n'est pas celle qui était annoncée.

Connexion lente et mauvaise qualité du service

De façon générale, nous avons entendu de nombreux participants aux groupes de discussion nous faire part de leurs préoccupations au sujet de la vitesse de leur service Internet résidentiel; un grand nombre ont déclaré qu'elle n'est pas comme ce qu'ils s'attendaient à obtenir, et certains affirment qu'elle reste irrégulière, lente ou sujette aux limites. Certains participants étaient conscients des facteurs qui influencent sur leur vitesse Internet, comme l'heure de la journée (p. ex. on signale la lenteur des connexions le soir, lorsque le taux d'utilisation d'Internet à domicile est relativement plus élevé). À d'autres moments, on a constaté que la vitesse de connexion ralentissait selon l'endroit où on se trouve (c'est particulièrement le cas pour les personnes qui habitent dans un immeuble). Nous avons observé des préoccupations semblables dans les interventions des consommateurs soumises au Conseil concernant l'établissement d'un code obligatoire pour les services Internet, où ils mentionnaient des problèmes liés à la lenteur et/ou à la mauvaise qualité du service¹⁸.

Comme il n'existe pas de normes claires à respecter en ce qui concerne la vitesse des services Internet fournis, les facteurs qui influent sur cette vitesse et les outils de surveillance normalisés servant à la vérifier, de nombreux consommateurs doivent compter sur des outils de mesure choisis au hasard qui donnent des résultats incertains et ne répondent pas nécessairement à leurs attentes. Les rapports de la CPRST confirment également qu'un grand nombre de consommateurs sont insatisfaits de leur vitesse Internet et reçoivent un service de mauvaise qualité¹⁹.

Publicité trompeuse

La publicité trompeuse au sujet de la vitesse Internet est un autre problème éminemment soulevé durant les groupes de discussion et désigné comme l'une des principales préoccupations dans plusieurs interventions des consommateurs²⁰. De nombreux fournisseurs de services Internet canadiens continuent de recourir à de la publicité faisant miroiter une vitesse maximale atteignable pour commercialiser leurs services Internet auprès des consommateurs. L'examen par le CDIP, dans son rapport précédent, de ce type de pratiques publicitaires adoptées par certains

¹⁸ Voir : Intervention 5 (ACT CRTC, 2018-422) [Weise, Ryan]; Intervention 105 [Nokes Kyle]; et Intervention 28 [Jeffreys, Lynne].

¹⁹ Voir : CPRST, Rapport annuel de 2017-2018, Rapport annuel, p.17; CPRST, Rapport annuel de 2017-2018, Étude de cas n° 3, p. 18. Voir aussi Étude de cas n° 1 (concernant les limites de vitesse Internet et d'utilisation) et Étude de cas n° 2 (concernant les problèmes liés à la vitesse Internet), p. 18. Le Rapport annuel de 2016-2017 révélait également que les consommateurs se heurtaient à des problèmes liés à la mauvaise qualité des services et la lenteur de la vitesse Internet. Voir : CPRST, Rapport annuel de 2016-2017, Étude de cas n° 2, p. 20.

²⁰ Voir : Intervention 1 (ACT CRTC, 2018-422) [Rogers, Christopher]; Intervention 19 [Mills, Jamey]; et Intervention 117 [Weber, Sean].

fournisseurs de services a révélé des lacunes évidentes au chapitre de la communication²¹. Ces lacunes en matière d'information existent encore, car l'examen des publicités de vitesse Internet auquel nous procédons actuellement montre que les détails sur les conditions qui permettent d'atteindre la vitesse annoncée ne sont pas toujours faciles à trouver et qu'ils figurent souvent dans des notes de bas de page ou près de celles-ci²². De même, les interventions des consommateurs ont également mis en évidence les écarts entre les vitesses maximales alléguées et la vitesse réelle du service fourni²³. Dans le cadre de nos consultations auprès des intervenants, l'un d'entre eux a évoqué l'actuel recours à de la publicité présentant une vitesse maximale atteignable, et quelques-uns ont confirmé le fait que les consommateurs continuent de recevoir de la publicité présentant de fausses vitesses Internet²⁴.

Principales observations – Inclusion dans le code sur les services Internet et autres mesures réglementaires

À la lumière des données probantes qui précèdent et des comptes rendus des consommateurs, il est évident que la vitesse des services Internet résidentiels est cruciale pour ce qui est de répondre aux besoins des consommateurs, et nous croyons qu'il conviendrait de la réglementer au moyen d'un code qui obligerait les fournisseurs à donner aux consommateurs des précisions concernant la vitesse alléguée des services Internet. De plus, le CRTC devrait établir des normes claires, facilement accessibles et largement diffusées de mesure de la vitesse Internet, et il devrait les surveiller. Nous soulignons que le CRTC mène un projet sur la mesure de la vitesse Internet, c.-à-d. le projet Mesure de la large bande Canada, qui teste la vitesse des services Internet résidentiels à large bande et filaires²⁵. Toutefois, l'efficacité de ces pratiques pourrait être accrue si elles étaient incluses dans un code, mises en œuvre plus régulièrement et surveillées par le CRTC. Les données obtenues dans le cadre de ces études doivent également être mieux diffusées afin d'atteindre un plus grand nombre de Canadiens.

²¹ Meshadiyeva et Lo, *Transparence de la publicité visant les consommateurs canadiens sur la large bande*, CDIP, 2013, p. 14-23.

²² Voir : Forfaits Internet de Rogers, en ligne : <https://www.rogers.com/consumer/internet> (consulté pour la dernière fois en mai 2019).

²³ Voir : Intervention 44 (ACT CRTC, 2018-422) [Colthurst, Kyle]; et Intervention 122 (ACT CRTC, 2018-422) [Dupuis, Don].

²⁴ Voir les consultations du CDIP auprès des intervenants, la province de Nouvelle-Écosse (13 mars 2019), où il est question du fait que, dans les régions rurales, la vitesse Internet est présentée sous un faux jour. Voir aussi les consultations du CDIP auprès des intervenants d'ABC Communications (20 mars 2019), où il est indiqué la vitesse Internet est un des problèmes au sujet desquels les gens se plaignent habituellement.

²⁵ CRTC, projet de Mesure de la large bande au Canada, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/radiodiffusion-telecommunications/nouvelles/2019/05/le-crtc-sollicite-la-participation-des-canadiens-pour-mesurer-les-vitesses-des-services-internet-a-large-bande-a-domicile.html>>; CRTC, Projet d'évaluation de la performance des services Internet à large bande, en ligne :

<<https://crtc.gc.ca/fra/internet/proj.htm>>; CRTC [rapport], Analyse SamKnows du rendement de la large bande au Canada - Mars et avril 2016, en ligne :

<<https://crtc.gc.ca/fra/publications/reports/rp160929/rp160929.htm>> (consulté pour la dernière fois en mai 2019).

Si la vitesse des services à large bande n'est pas incluse dans l'éventuel code sur les services Internet (ce qui semble probable, puisque, de toute évidence, le CRTC exclut les préoccupations à cet égard), le CRTC devrait envisager d'imposer un régime réglementaire distinct de ce code pour les représentations de mesure de la vitesse des services à large bande. Ce régime pourrait présenter des avantages supplémentaires si le Conseil était capable d'intégrer les données issues de ses études de mesure de la large bande réalisées par l'intermédiaire de SamKnows et d'en intégrer les aspects liés à la concurrence. Il pourrait également supposer l'imposition de normes en matière de communication applicables avant et après la vente. Le chapitre du présent rapport portant sur les pratiques en vigueur à l'étranger donne un meilleur aperçu de pratiques réglementaires utiles qui pourraient être adoptées au Canada. Plus particulièrement, voir les codes volontaires de l'Ofcom sur la vitesse des services à large bande²⁶ et le code australien de protection des consommateurs de services de télécommunications²⁷.

Compte tenu des enjeux actuels concernant la publicité trompeuse sur la vitesse Internet, le CRTC et le Bureau de la concurrence devraient envisager de jouer un rôle actif dans la mise en place de normes claires et transparentes en matière de publicité. Les mesures et lignes directrices de la Competition and Consumer Commission de l'Australie et/ou de l'Advertising Standards Authority du Royaume-Uni restent des outils de référence utiles.

2.3.2 Problèmes liés à la facturation et principales observations –Inclusion dans le code sur les services Internet

Nous entendons généralement par « problèmes liés à la facturation » l'augmentation des frais à la fin d'une offre promotionnelle et le fait d'engager des frais d'utilisation excédentaire parce qu'on a dépassé les plafonds de données. Nos recherches montrent que les consommateurs continuent de faire face à des problèmes de facturation. Un intervenant représentant les consommateurs a souligné le cas d'une personne âgée dont les frais sur la facture d'Internet avaient été augmentés, et ce, malgré qu'elle n'avait utilisé aucune donnée (ou qu'une quantité limitée de données) et l'absence de soutien de la part du fournisseur de services pour régler ce problème²⁸. Certains participants aux groupes de discussion ont mentionné une augmentation des taux, laquelle ne figurait pas de façon évidente dans le contrat, car elle était inscrite en petits caractères; certains autres avaient de la difficulté à joindre leur fournisseur de services afin de régler les problèmes de facturation. Les rapports de la CPRST indiquent clairement que les problèmes de facturation

²⁶ Ofcom [page Web], Guide to the Broadband Speeds Codes of Practice, en ligne : <https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/advice-for-consumers/advice/broadband-speeds-codes-practice>.

²⁷ Communications Alliance Ltd, « Telecommunications Consumer Protections Code C628:2015, Incorporating Variation No.1/2018 », *Industry Code*, en ligne : https://www.commsalliance.com.au/_data/assets/pdf_file/0004/60988/TCP-C628-2015-incorporating-Variation-No-1-2018.pdf >. [le Telecommunications Consumer Protections Code de l'Australie ou le code TCP] (voir la section 4.2).

²⁸ Voir : Intervention 103 (ACT CRTC, 2018-422) [Sas, Carl].

restent l'un des plus souvent soulevés²⁹. Les consultations menées par le CDIP auprès des intervenants ont également révélé le fait que ces problèmes demeurent l'une des principales sources de préoccupation pour les consommateurs³⁰.

Nous croyons que les problèmes de facturation concernant l'accès à Internet à domicile pourraient être clairement résolus grâce à l'instauration de règles convaincantes et transparentes dans un code. Nous pourrions renvoyer le lecteur aux dispositions du code australien de protection des consommateurs de services de télécommunications (voir le chapitre 4 pour obtenir plus de détails)³¹. Les problèmes liés à l'utilisation des données, au dépassement des limites et aux frais d'utilisation excédentaire continuent d'affliger les consommateurs. Nous sommes d'avis que l'établissement d'un code pourrait être utile pour ce qui est de régler ces problèmes grâce à l'imposition de règles concernant le plafonnement des frais d'utilisation excédentaire et à la normalisation des notifications applicables et des systèmes d'alerte de manière à permettre aux consommateurs d'être mieux informés.

2.3.3 Problèmes liés à la clarté des contrats et principales observations – Inclusion dans le code sur les services Internet

Le manque de communication et les modalités contractuelles obscures semblaient constituer un problème courant pour de nombreux participants aux groupes de discussion et intervenants représentant les consommateurs. Parmi leurs préoccupations particulières, mentionnons le fait que les modalités étaient difficiles à comprendre, la durée des contrats et/ou le fait que les conditions des offres promotionnelles n'étaient pas claires. Quelques participants ont également affirmé craindre de se retrouver pris dans un contrat de longue durée ou que le contrat soit renouvelé automatiquement. Un autre participant à un groupe de discussion a raconté une situation qu'il a vécue relativement au manque de clarté des modalités contractuelles concernant le moment où le modem de location devait être payé. Certains intervenants représentant les consommateurs se sont également dits préoccupés par le fait que des modalités du contrat avaient été modifiées sans préavis clair³².

²⁹ Voir : CPRST, Rapport annuel de 2017-2018, p. 9; CPRST, Rapport semestriel 2018-2019, en ligne : <<https://pub.ccts-cprst.ca/fr/rapport-semestriel-2018-2019/>>; CPRST, Rapport annuel de 2016-2017, en ligne : <https://www.ccts-cprst.ca/wp-content/uploads/2017/11/CPRST-Annual-Report-2016-2017.pdf>, p. 10; et CPRST, Rapport annuel de 2015-2016, en ligne : <https://www.ccts-cprst.ca/wp-content/uploads/2017/06/CPRST-Annual-Report-2015-2016.pdf>, p. 11.

³⁰ Consultations du CDIP auprès des intervenants d'ABC Communications, (20 mars 2019); de Consumer Protection BC, (19 mars 2019); la province de Nouvelle-Écosse (13 mars 2019); du Conseil des consommateurs du Canada, (8 mars 2019); et de la section manitobaine de l'Association des consommateurs du Canada, avec la contribution du Public Interest Law Centre of Legal Aid Manitoba (daté du 25 mars 2019). Durant les consultations du CDIP, le Comité pour les services sans fil des sourds du Canada a mentionné le fait que les consommateurs ayant des besoins spéciaux éprouvent souvent de la difficulté à comprendre ces factures (daté du 15 mars 2019).

³¹ Communications Alliance Ltd, code TCP, voir l'article 5. Voir aussi l'article 6.5.2.

³² Voir, Intervention 28 (ACT CRTC, 2018-422) [Jeffreys, Lynne].

Compte tenu des problèmes mentionnés, nous estimons qu'il faut manifestement remédier au manque de clarté des contrats de services Internet et qu'un code pourrait être un moyen approprié d'y parvenir. Nous croyons qu'un code pourrait imposer les règles en matière de transparence, en exigeant l'emploi de termes clairs et simples dans le libellé des contrats, lequel préciserait clairement la durée applicable du contrat, les détails propres à toute offre promotionnelle, les conditions particulières (le cas échéant) à toute promotion et la date d'expiration du contrat. Les suggestions formulées par le CDIP dans son rapport de recherche sur le choix des consommateurs en matière de télécommunications et de radiodiffusion relativement aux contrats mensuels demeurent une option utile à envisager pour les consommateurs³³.

2.3.4 Problèmes liés aux annulations et principales observations –Inclusion dans le code sur les services Internet

Les problèmes liés aux annulations demeurent un autre problème courant pour les consommateurs. On les a soulevés au sein de nos groupes de discussion et dans les interventions des consommateurs, généralement en ce qui concerne les frais d'annulation anticipée, lesquels étaient souvent considérés comme lourds et influaient sur la décision des consommateurs de changer de fournisseur de services et/ou nuisaient à leur capacité de le faire³⁴. Un intervenant a mentionné les longs délais d'attente avant de pouvoir joindre le service à la clientèle afin d'annuler des services, de même que la coordination de l'installation de la nouvelle connexion³⁵. Dans l'ensemble, plusieurs participants aux groupes de discussion ont manifesté leur frustration à l'égard du paiement de frais d'annulation. Un participant a raconté ce qu'il a vécu quand son annulation d'Internet s'est rendue jusqu'au recouvrement, alors qu'il faisait suspendre temporairement son service Internet, parce qu'il n'avait pas renouvelé son abonnement assez rapidement, et le fournisseur affirmait qu'il n'avait pas retourné l'équipement³⁶.

Les annulations de contrat, et plus particulièrement les frais d'annulation anticipée, restent problématiques et lourdes pour les consommateurs. Nous croyons qu'un code sur les services Internet pourrait être une mesure réglementaire utile pour fixer des limites claires en plafonnant les frais d'annulation anticipée et en fournissant aux consommateurs des renseignements clairs et précis qui sont faciles à consulter et à lire.

³³ CDIP, *Le choix des consommateurs en matière de télécommunications et de radiodiffusion*, mai 2019 [ajouter des détails concernant l'édition]. Notamment, certains intervenants représentant les consommateurs ont également raconté avoir eu des problèmes relativement au fait de changer de fournisseur, voir : Interventions 7, 17, 22, 54, 68 et 79 (ACT CRTC, 2018-422).

³⁴ Intervention 24 (ACT CRTC, 2018-422) [Fedorowich, John].

³⁵ Intervention 115 (ACT CRTC, 2018-422) [Calman, Shelby].

³⁶ Voir : Groupe de discussion 1 du CDIP tenu à Toronto, le 22 août 2018.

2.3.5 Autres problèmes

Nos recherches ont également révélé plusieurs autres problèmes éprouvés par les consommateurs relativement aux services d'accès Internet résidentiel, comme les prix élevés, le manque de choix sur le marché d'Internet résidentiel, les antécédents en matière de crédit, le mauvais service à la clientèle/les longs délais d'attente, les obstacles aux changements de fournisseur, le fait que les comptes de courriel ne sont pas transférables, l'installation, la location d'équipement et d'autres problèmes techniques (p. ex. la configuration du routeur). Ces problèmes requièrent également une attention réglementaire pour que l'on puisse protéger adéquatement les intérêts des consommateurs.

2.4 Processus de traitement des plaintes – Les fournisseurs de services et la CPRST

Nous avons reçu peu de commentaires de la part des fournisseurs de services en ce qui concerne leur processus de traitement des plaintes et les défis à relever à cet égard. Les participants aux groupes de discussion ont partagé diverses expériences en matière de soutien à la clientèle. Certains participants ne se sont pas plaints en raison des temps d'attente élevés, et peu n'ont obtenu aucun résultat. De plus, certains participants ont obtenu des résultats, mais ils ont dû attendre un certain temps avant d'obtenir une réponse. Les participants n'étaient généralement pas au courant de l'existence de la CPRST. Un rapport de l'Union des consommateurs intitulé *Télécommunications et service à la clientèle* fait ressortir le fait qu'il est difficile d'évaluer avec certitude et objectivité l'efficacité générale des services à la clientèle, car : il n'existe que peu, voire pas d'outils ou de données qui permettraient de faire une analyse sérieuse de l'état des lieux³⁷. Il a recommandé, parmi d'autres suggestions, que le Conseil exige des fournisseurs de services de télécommunications qu'ils adoptent des politiques de service à la clientèle centrées sur le client³⁸.

Le volume de plaintes reçues par la CPRST a continué d'augmenter, et le rapport semestriel 2018-19 du CPRST indique une augmentation de 44 % du nombre de plaintes acceptées³⁹. Toutefois, comme le montrent nos recherches, généralement, bien des consommateurs ne sont pas au courant de l'existence de la CPRST, ce qui montre clairement la nécessité d'un plus grand nombre d'initiatives de sensibilisation à cet égard.

³⁷ Union des consommateurs, *Télécommunications et service à la clientèle*, juin 2018, p. 54. Voir en ligne : <http://www.uniondesconsommateurs.ca/docu/rapports2018/2018-ServiceClient-FR.pdf>. Les détails concernant cette organisation sont également soulignés à la p. 35 du rapport en question.

³⁸ Union des consommateurs, *Télécommunications et service à la clientèle*, juin 2018, p.58-59.

³⁹ CPRST, Rapport semestriel 2018-2019, en ligne : <https://pub.cts-cprst.ca/fr/rapport-semestriel-2018-2019/>.

2.5 Conclusion

Compte tenu des résultats de l'enquête qui précède, il est évident que les consommateurs se heurtent à de nombreux problèmes en ce qui concerne les services d'accès Internet résidentiels, lesquels pourraient être réglés grâce à un code sur les services Internet. À la lumière de nos recherches, nous soutenons que les problèmes couramment soulevés, comme la vitesse Internet et la publicité qui s'y rattache, les problèmes liés à la facturation, le manque de clarté des contrats et les problèmes liés aux annulations devraient nécessairement être réglés au moyen d'un code, en plus d'autres problèmes. Toutefois, si les problèmes liés à la vitesse Internet et à sa publicité ne peuvent être inclus dans l'éventuel code sur les services Internet, le CRTC devrait envisager d'imposer un régime de réglementation distinct de ce code pour les représentations de mesure de la vitesse des services à large bande, régime qui pourrait présenter des avantages supplémentaires, puisque le Conseil pourra intégrer les données provenant de ses études de mesure de la large bande réalisées par l'intermédiaire de SamKnows et en intégrer les aspects de concurrence. Il pourrait également supposer l'imposition de normes en matière de communication applicables avant et après la vente.

Chapitre 3.1 : Cadre réglementaire canadien – Services Internet

3.1.1 Introduction

La présente section décrit la réglementation des services d'accès Internet de détail avant que l'établissement par le CRTC d'un code sur les services Internet⁴⁰. En effet, outre quelques règles tangentiels adoptées récemment, ce service n'est pas du tout réglementé, et ce manque de réglementation persiste depuis 1997, quand ce secteur des télécommunications au Canada a été « soustrait » à la réglementation par le CRTC.

3.1.2 Politiques et décisions réglementaires canadiennes relatives à l'accès Internet de détail

a) Compétence et fondement de la réglementation

Le service d'accès Internet de détail est un service de télécommunications, tout comme le service téléphonique vocal. L'article 2 de la *Loi sur les télécommunications* définit ainsi le terme « télécommunication » : « [I]a transmission, l'émission ou la réception d'information soit par système électromagnétique, notamment par fil, câble ou système radio ou optique, soit par tout autre procédé technique semblable ». Par conséquent, toutes les méthodes de prestation de services d'accès Internet de détail, que ce soit par des câbles ou par des technologies sans fil, ou bien par des systèmes électriques ou optiques, sont régies par la *Loi*, car c'est exactement ce que sont tous les types de services Internet : la transmission d'information sous de nombreuses formes (vidéo, courriel, pages Web, etc.).

Toutefois, la *Loi sur les télécommunications* ne précise pas clairement si tous les fournisseurs de services d'accès Internet sont réglementés directement par le CRTC. Même si l'argument est de nature technique et qu'il est complexe sur le plan juridique (en partie en raison des subtilités constitutionnelles de la façon dont les télécommunications sont traitées dans une analyse de la répartition des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux), le CRTC n'a jamais eu la certitude de savoir si la propriété et l'exploitation des « installations de transmission » et d'autres termes définis dans la *Loi* ne comprennent que les entreprises qui possèdent des câbles physiques ou qui en louent (définies en tant qu'« entreprises de télécommunication » et qu'« entreprises canadiennes »), ou aussi celles qui ne possèdent pas ces « installations » (c.-à-d. les entreprises qui exploitent simplement des ordinateurs et du matériel de facturation et qui ne font que « revendre » les services Internet d'autres entreprises). Ainsi, souvent, d'un point de vue légal, les « revendeurs » de services de télécommunication sont assujettis aux exigences du

⁴⁰ Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2018/2018-422.htm>. Voir aussi : Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422-1, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2018/2018-422-1.htm> et Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422-2, en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2018/2018-422-2.htm> qui définit la procédure supplémentaire dans cette instance.

CRTC comme celles qui sont énoncées plus bas de façon moins évidente que les « entreprises de télécommunication » et surtout que les « entreprises canadiennes ». La nature des services d'accès Internet fait que la revente de services Internet est relativement plus facile que la revente des services téléphoniques traditionnels d'un autre fournisseur. Cette facilité d'être un revendeur a de l'importance, car, dans le passé, le CRTC s'est montré réticent à imposer aux revendeurs des obligations qu'il imposerait autrement pas aux entreprises possédant des installations physiques⁴¹.

La Loi confère plusieurs pouvoirs majeurs au CRTC⁴², notamment un pouvoir d'« abstention », c'est-à-dire qu'il pourrait choisir de s'abstenir d'utiliser ou d'appliquer certains des pouvoirs réglementaires mentionnés plus haut⁴³ dans les deux situations suivantes :

1. S'il conclut, comme question de fait, que son abstention serait compatible avec la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication⁴⁴.
2. S'il conclut, comme question de fait, que le cadre de la fourniture par les entreprises canadiennes des services — ou catégories de services — de télécommunication est suffisamment concurrentiel pour protéger les intérêts des usagers — ou le sera⁴⁵.

Soulignons que, même si ces deux « pouvoirs » d'abstention peuvent effectivement être utilisés de la même façon, la première option est facultative et la deuxième, obligatoire. Autrement dit, si le Conseil estime que l'abstention contribuerait à l'atteinte des objectifs de la politique prévus à l'article 7 de la *Loi*, il peut s'abstenir ou non; s'il conclut, « comme question de fait », que les intérêts des utilisateurs seront protégés par la concurrence (plutôt que par la réglementation), il doit s'abstenir (mais seulement dans la mesure où cette concurrence protège leurs intérêts).

Dans des décisions rendues en 1997⁴⁶, en 1998⁴⁷ et en 1999⁴⁸, le CRTC a conclu que le marché de l'accès Internet de détail était suffisamment concurrentiel pour protéger les intérêts des

⁴¹ Soulignons que la Loi sur les télécommunications a été modifiée en 2014 de manière à conférer au CRTC des pouvoirs directs limités à l'égard des revendeurs, notamment le droit d'imposer des conditions semblables à celles qui sont prévues à l'art. 24 de la *Loi*. Voir l'art. 24.1.

⁴² Voir les articles 24, 25, 29, 31, 37 et 40 et les paragraphes 27(1) et (2).

⁴³ Notamment les articles 24, 25, 27, 29 et 31, en tout ou en partie, et, s'il le souhaite, sous réserve que certaines conditions soient remplies.

⁴⁴ Voir le paragr. 34(1).

⁴⁵ Voir le paragr. 34(2).

⁴⁶ Voir l'Ordonnance de télécom CRTC 97-471. Effectivement, il s'agit de la décision où le CRTC s'est abstenu de réglementer le service d'accès Internet offert par des compagnies de téléphone.

⁴⁷ Voir la Décision Télécom CRTC 98-9, *RÉGLEMENTATION EN VERTU DE LA LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS DE CERTAINS SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS OFFERTS PAR DES « ENTREPRISES DE RADIODIFFUSION »* (9 juillet 1998), au paragr. 77 Effectivement, il s'agit de la décision où le CRTC s'est abstenu de réglementer les services d'accès Internet offerts par les compagnies de câblodistribution.

⁴⁸ Voir Ordonnance de télécom CRTC 99-592, *ABSTENTION DE LA RÉGLEMENTATION POUR LES SERVICES INTERNET DE DÉTAIL* (25 juin 1999). Effectivement, il s'agit de la décision où le CRTC s'est abstenu de

utilisateurs. Il a également conclu (dans chaque décision) que l'abstention de réglementer les entreprises en question favoriserait l'atteinte des objectifs de la politique de télécommunication. Il ne s'est abstenu d'utiliser que certains des pouvoirs mentionnés plus haut. Plus particulièrement, il a permis aux FSI d'éviter la réglementation des tarifs (paragr. 27(1)), ce qui signifie qu'ils peuvent facturer ce qu'ils veulent. De même, il les a dispensés de déposer des tarifs et de toute autre réglementation potentielle en matière de qualité de service. Toutefois, le CRTC a conservé ses pouvoirs lui permettant d'imposer des conditions aux FSI (art. 24) et son pouvoir de bloquer la discrimination injuste (paragr. 27(2)).

Nous remarquons qu'à l'époque le CRTC aurait certainement pu conclure que le marché était probablement concurrentiel. À ce moment-là, les petits FSI non titulaires d'entreprise de télécommunication/câblodistribution représentaient près du tiers (~ 32 %) du marché, car les principales entreprises de télécommunication et de câblodistribution n'étaient pas encore entrées sur le marché d'une manière importante⁴⁹. On ne pourrait probablement pas arriver à la même constatation maintenant. Comme le montre le dernier Rapport de surveillance des communications⁵⁰ du CRTC, même si on ajoute Xplornet à la catégorie des « FSI indépendants »⁵¹, cette nouvelle catégorie ne compte que pour une proportion de 12 à 13 % du marché des FSI du point de vue des abonnés ou des revenus⁵².

Comme l'expliquent les auteurs du Canadian Media Concentration Research Project, les marchés locaux des services d'accès Internet de détail sont en fait très concentrés, en ce sens que les FSI « titulaires » n'offrent pas tous leurs services sur le « territoire » des autres (c'est-à-dire principalement le « territoire d'exploitation » et la « couverture » des compagnies de téléphone titulaires traditionnelles et des câblodistributeurs); par conséquent, sur chaque marché local et

réglementer le service d'accès Internet offert par [traduction] « toutes les autres entreprises non déjà visées par une décision d'abstention ».

⁴⁹ Voir CMCRRP, *Media and Internet Concentration in Canada, 1984 – 2017*, rubrique : « Internet Access », p. 41-44. En ligne : <http://www.cmcrrp.org/wp-content/uploads/2019/01/Media-and-Internet-Concentration-in-Canada-1984-2017-01112019.pdf>

⁵⁰ CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2018*, p. 111. En ligne : <https://crtc.gc.ca/pubs/cmr2018-fr.pdf>

⁵¹ Même l'ajout de Xplornet à titre de FSI indépendant est discutable, étant donné qu'avant cette année le CRTC considérait les fournisseurs de services Internet par satellite non pas comme des FSI « revendeurs » de gros, mais plutôt comme une autre forme d'entreprises de télécommunications.

Voir la lettre adressée par Teksavvy à M. Claude Doucet, secrétaire général du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 13 février 2019 (en ligne :

<https://teksavvy.com/Media/Default/Regulatory/TekSavvy-Letter-CRTC-CMR2018.pdf>) :

[Traduction] « Le fait d'écarter au moins neuf années de pratique méthodologique cohérente²⁷ pour créer une nouvelle classification des fournisseurs de services de télécommunications canadiens (les "FSI indépendants") en combinant inexplicablement deux catégories préexistantes, c'est-à-dire : (i) les revendeurs (comme TekSavvy); et (ii) les autres entreprises de télécommunications (comme Xplornet), dans le but de soutenir une seule statistique : "Les FSI indépendants cumulaient 13 % des abonnements aux services Internet" et ainsi masquer les statistiques concernant la catégorie traditionnelle des "revendeurs" seulement. »

⁵² *Ibid.*, p. 43.

plus particulièrement sur les petits marchés qui attirent peu de concurrents, les pourcentages d'abonnés et de recettes des principales compagnies de téléphone et de câblodistribution se situent souvent dans la fourchette de 85 % à 90 %⁵³.

Les décisions récentes du CRTC en matière d'accès Internet de gros sont une indication permettant de savoir si le marché de détail des services d'accès Internet serait jugé concurrentiel actuellement (et, par extension, réputé « protéger les intérêts des utilisateurs »). Dans la Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326 intitulée Examen du cadre des services filaires de gros et des politiques connexes (22 juillet 2015), le CRTC a déclaré que le marché de gros n'était pas suffisamment compétitif pour assurer la concurrence dans le commerce de détail et a réglementé l'accès et les tarifs (c.-à-d. les tarifs établis) afin que les revendeurs achètent leur accès Internet auprès des principaux FSI.

Jusqu'à présent, toutefois, le CRTC a évité d'examiner directement les niveaux de concurrence sur le marché des services d'accès Internet de détail. Il s'est plutôt contenté de l'instance pour l'établissement d'un code sur les services Internet et d'une analyse (actuellement en cours) du marché des services sans fil du détail. Bref, notre marché des services d'accès Internet de détail ne subit pas de contraintes de prix (c.-à-d. qu'il est visé par une décision d'abstention), et ce, depuis exactement 20 ans. Comme les dispositions relatives à l'abstention de la *Loi sur les télécommunications* n'exigent pas d'examen des décisions d'abstention antérieures à la lumière d'un changement de circonstances, il appartiendra à une entreprise de télécommunications, à un groupe d'intérêt public ou à une personne très déterminée de présenter une demande au CRTC afin qu'il vérifie si l'abstention de réglementer l'accès Internet de détail demeure appropriée.

Depuis cette époque, soit au début des années 1990, le marché de l'accès Internet de détail était effectivement non réglementé. Toutefois, au cours de la période qui s'étend de la fin des années 2000 à la fin des années 2010 et au-delà, le marché des services d'accès Internet a été réglementé indirectement sur certains aspects, du fait que, d'une part, le CRTC exige que tous les services de télécommunications soient assujettis à un régime de commissaire aux plaintes (voir la Décision Télécom CRTC 2007-130, *Création d'une agence indépendante de protection des consommateurs des services de télécommunication* [20 décembre 2017]⁵⁴ et la Politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom CRTC 2016-102, *Examen de la structure et du mandat du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications Inc.* [17 mars 2016]⁵⁵) et qu'il impose une limite quant aux frais d'annulation qui peuvent être facturés à l'avance (voir la Politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom CRTC 2014-576, *Interdiction des politiques d'annulation de 30 jours* [6 novembre 2014]⁵⁶).

⁵³ *Ibid.*, p. 42-43.

⁵⁴ En ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2007/dt2007-130.htm>

⁵⁵ En ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2016/2016-102.htm>

⁵⁶ En ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2014/2014-576.htm>

Par conséquent, un client pourrait porter plainte contre son FSI auprès de la CPRST pour une surfacturation de base et d'autres problèmes de base, et il pourrait annuler son contrat dès la date de la résiliation; toutefois, il n'existe pas de règles propres à Internet, à part celles qui s'appliquent à tous les services de télécommunications au titre de ces deux décisions. Enfin, dans son *Examen des services de télécommunication de base* et la Politique réglementaire de télécom 2016-496, le CRTC a déclaré qu'Internet à large bande était un service de télécommunications de base et, dans le contexte de cette décision-cadre, a mis en œuvre certaines exigences en matière les renseignements à communiquer aux consommateurs et les exigences redditionnelles que doivent respecter les FSI. Celles-ci sont décrites dans la décision de politique⁵⁷.

Toutefois, en dehors de ces exigences en matière de notification et de transparence, le CRTC n'a pas jugé bon de réglementer la protection des consommateurs ou les aspects relatifs à la tarification des services d'accès Internet de détail. Par conséquent, les conditions sont réunies pour que le CRTC, dans les limites des pouvoirs non liés à l'abstention qui lui restent, puisse poursuivre ses objectifs stratégiques énoncés aux alinéas 7a), b), f) et h) de la *Loi sur les télécommunications*, grâce à l'établissement d'un code sur les services Internet, et dissiper les préoccupations des consommateurs concernant les services Internet, y compris la limitation des frais d'utilisation excédentaire, des modifications contractuelles et des problèmes connexes aux fins de l'article 24 et du paragraphe 27 (2) de la *Loi*.

⁵⁷ Voir sa Politique réglementaire de télécom 2016-49, paragr. 235-239.

Chapitre 3.2 : Le *Document de travail relatif au Code sur les services Internet* du CRTC

En novembre 2018, le Conseil a amorcé une instance dans le but d'établir un code obligatoire pour les services Internet⁵⁸, et les observations finales devaient être présentées en avril 2019⁵⁹. Dans la présente section, nous examinerons le *Document de travail relatif au Code sur les services Internet* proposé par le Conseil (aussi appelé le Code ou le projet de Code sur les services Internet)⁶⁰. Nous ferons des comparaisons avec le Code sur les services sans fil, s'il y a lieu⁶¹. Nous cherchons à vérifier si certaines questions exclues de ce projet de Code sur les services Internet devraient être incluses afin de protéger adéquatement les intérêts des consommateurs, et nous formulerons des commentaires sur certains problèmes qui, à notre avis, méritent une attention nécessaire.

3.2.1 *Document de travail relatif au projet de Code sur les services Internet* du Conseil

a. Objectifs

Le projet de Code sur les services Internet du Conseil vise à mieux faire connaître aux « clients de services d'accès Internet fixes de détail [...] leurs droits et leurs responsabilités associés à leurs contrats avec les fournisseurs de services Internet »⁶². Les objectifs précis de ce code sont les suivants : (i) aider les particuliers et les petites entreprises à obtenir et à comprendre les renseignements contenus dans leurs contrats de services Internet; (ii) au besoin, mettre en œuvre des pratiques commerciales favorables aux consommateurs dans l'industrie des services Internet; et (iii) contribuer à l'établissement d'un marché des services Internet dynamique⁶³.

Le premier objectif est assez explicite : simplifier l'information contenue dans les contrats de service Internet, en la rendant plus accessible et plus facile à comprendre. Toutefois, le libellé des deuxième et troisième objectifs est vague. Les expressions « pratiques favorables aux consommateurs » et « marché des services Internet dynamique » ne sont pas définies. Nous sommes d'avis qu'il est important que ces termes soient clairement définis afin d'éviter toute confusion et de clarifier leur interprétation et leur application.

⁵⁸ Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Avis de consultation de télécom CRTC [ACT] 2018-422, en ligne : <<https://crtc.gc.ca/fra/archive/2018/2018-422.htm>>.

⁵⁹ Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422-2, date limite révisée pour la présentation des réponses aux demandes d'information : 4 avril 2019; et date limite révisée pour la présentation des observations finales : 23 avril 2019.

⁶⁰ Annexe 1 de l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, *Document de travail relatif au Code sur les services Internet*.

⁶¹ Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200, *Examen du Code sur les services sans fil*; et renvoi à la Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271, le Code sur les services sans fil.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

b. Application

Au moment de la rédaction du présent document, le Code s'applique à tous les services Internet fournis aux particuliers et aux petites entreprises par les grands fournisseurs de services Internet propriétaires d'installations (les grands FSI)⁶⁴. Nous croyons qu'il serait juste et pratique que le code sur les services Internet s'applique immédiatement à tous les fournisseurs de services Internet (aussi appelés FSI) afin d'offrir clarté et certitude et de permettre un meilleur contrôle et un meilleur équilibre. Le *Code sur les services sans fil*, code obligatoire établi par le CRTC en 2013 et visant les fournisseurs de services sans fil, s'applique également à tous les services de téléphonie et de données sans fil mobiles de détail offerts aux particuliers et aux petites entreprises au Canada⁶⁵. Depuis le 3 juin 2015, il s'applique à tous les contrats de service sans fil⁶⁶. L'application uniforme du *Code sur les services sans fil* semble garantir que, quel que soit le fournisseur, tous les consommateurs ont droit au même ensemble de mesures de protection, et ce devrait être le cas en ce qui concerne le code sur les services Internet. Si ce code n'est pas applicable dès le départ à tous les FSI, les petits FSI devraient bénéficier d'une période de transition ne dépassant pas deux ans.

c. Comparaison des dispositions du projet de Code sur les services Internet avec celles du *Code sur les services sans fil* : particularités

Voici un bref aperçu des différences importantes qui ont été relevées :

A. Clarté

On a trouvé dans le projet de Code sur les services Internet deux dispositions de plus concernant les services non sollicités et la clarté des offres⁶⁷. Ces dispositions n'interdisent pas l'établissement de prix promotionnels, mais précisent plutôt que ces offres promotionnelles doivent être clairement identifiées tout au long d'une interaction commerciale. Le projet de Code sur les services Internet prévoit également deux options pour que les fournisseurs de services puissent respecter les dispositions relatives à la clarté des offres⁶⁸. La première option n'exige pas que l'explication soit donnée par écrit, mais elle précise quelles parties du contrat doivent être expliquées clairement. La deuxième option exige qu'un résumé des renseignements essentiels (RRE) soit fourni par écrit, lequel, entre autres précisions, comprend aussi la même exigence relative à la clarté des conditions applicables aux prix promotionnels.

⁶⁴ ACT CRTC 2018-422, voir aussi son annexe 1 et la note en bas de page 4 pour savoir qui est inclus dans la catégorie des grands FSI dotés d'installations.

⁶⁵ Voir la Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200, en ligne : <<https://crtc.gc.ca/eng/archive/2017/2017-200.htm>>.

⁶⁶ Recherche sur l'opinion publique concernant le Code sur les services sans fil, 2018, préparé pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, (date du rapport : 1^{er} mars 2018, produit par Kantar TNS).

⁶⁷ Annexe 1 de l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, A.4 et A.5.

⁶⁸ *Ibid.*

B. Contrats et autres documents connexes

Les contrats visés par le *Code sur les services sans fil* diffèrent des contrats d'accès Internet en raison de la distinction entre les services sans fil offerts (les services postpayés et les services prépayés). Comme cette distinction n'existe pas dans le cas des services Internet, elle ne se reflète donc pas dans le projet de Code sur les services Internet. Celui-ci contient notamment une disposition supplémentaire qui prévoit les délais d'annulation lorsque les modalités du contrat entrent en conflit avec les conditions que le client avait acceptées. Les principales modalités contractuelles énoncées dans cette section du projet de Code sur les services Internet exigent également la divulgation et l'explication de tout rabais ou de toute promotion d'une durée limitée ainsi que des frais d'installation ou des frais connexes⁶⁹.

C. Résumé des renseignements essentiels

Le projet de Code sur les services Internet comprend une deuxième option pour les fournisseurs de services, laquelle exigerait qu'un ERR soit fourni avant la vente lorsqu'un client potentiel reçoit une offre de service.

D. Modification du contrat et des documents connexes et E. Gestion des factures

Sous le régime du projet de Code sur les services Internet, les fournisseurs de services peuvent modifier une modalité principale du contrat pendant la période d'engagement sans le consentement exprès du titulaire du compte ou de l'utilisateur autorisé si cette modification favorise manifestement le client en réduisant les frais d'un service ou en augmentant la limite d'utilisation ou la vitesse d'un de ses services⁷⁰. Nous remarquons qu'il est obligatoire d'aviser les utilisateurs lorsqu'ils ont dépassé leur limite d'utilisation de données, mais qu'au titre de la première option rien n'oblige les fournisseurs à suspendre le service des clients lorsque leur plafond a été atteint (disposition qui se trouve dans le *Code sur les services sans fil*)⁷¹.

F. Questions liées à l'équipement

Les sections F.1 (Appels de service, y compris le service à domicile pour l'installation ou les réparations) et F.2 (Interruptions de service [et rabais]) ne sont pas incluses dans le *Code sur les services sans fil*.

⁶⁹ Annexe 1 de l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, B.

⁷⁰ Annexe 1 de l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, D.

⁷¹ *Ibid.* Voir la section E.

G. Résiliation et prolongation de contrat

La méthode de calcul du montant dû lorsqu'un client annule son contrat avant la fin de la période d'engagement n'est pas la même dans le projet de Code sur les services Internet que dans le *Code sur les services sans fil*, lequel contient des dispositions pour les contrats à durée déterminée et pour les contrats à durée indéterminée⁷². Le projet de Code sur les services Internet propose deux options pour les fournisseurs de services : une période d'essai/un délai de réflexion de 15 ou 30 jours qui diffère de la période d'essai/du délai de réflexion de quinze (15) jours prévu dans le *Code sur les services sans fil*; et une période d'essai de 30 ou 45 jours pour les clients handicapés⁷³. Selon le projet de Code sur les services Internet, les limites d'utilisation des périodes d'essai/délais de réflexion doivent correspondre à l'utilisation mensuelle permise spécifiée dans le contrat du client, sans égard au fait que le contrat prévoit une utilisation mensuelle limitée ou illimitée⁷⁴. Les limites de la période d'essai standard prévues dans le *Code sur les services sans fil* doivent correspondre à au moins la moitié de l'utilisation mensuelle permise spécifiée dans le contrat du client. En outre, le projet de Code sur les services Internet contient une disposition qui ne figure pas dans le *Code sur les services sans fil*, laquelle précise les remboursements pour les services Internet, notamment les services prépayés⁷⁵. La section sur la prolongation des contrats du projet de Code sur les services Internet précise également que les fournisseurs de services ne sont pas tenus de fournir tous les mois une nouvelle copie permanente des contrats renouvelés de mois en mois⁷⁶.

d. Différences importantes : le projet de Code sur les services Internet et le *Code sur les services sans fil*

Périodes de rabais

Le projet de Code sur les services Internet exige que les FSI fassent preuve de transparence en ce qui concerne la durée des contrats, les prix et d'autres détails, comme les prix promotionnels et réduits⁷⁷. Le *Code sur les services sans fil* ne permet toutefois pas la tarification promotionnelle des « modalités principales », contrairement au code sur les services Internet⁷⁸. Nous croyons que cette différence est préoccupante, car elle permet aux FSI d'offrir des rabais aux consommateurs, qui sont peu susceptibles de lire les petits caractères précisant la durée de la promotion et le prix final, et ce, même si le libellé est clair. Ainsi, les FSI pourront modifier les prix applicables pendant la durée du contrat, ce qui, à notre avis, ne devrait pas être permis étant donné les témoignages clairs qui ont été présentés par les consommateurs dans le cadre de

⁷² Annexe 1 de l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, G.1.

⁷³ Annexe 1 de l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, G.2.

⁷⁴ Annexe 1 de l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, G.2.

⁷⁵ Annexe 1 de l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, G.4 et G.5.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Annexe 1, ACT 2018-422, section A, A.5.c et B.4.i.b.

⁷⁸ Annexe 1 de la Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200, A et B.1 (Modalités principales du contrat).

l'instance sur les pratiques de vente du CRTC, selon lesquels les agents de vente ne décrivent pas clairement les prix promotionnels. Nous croyons qu'il serait approprié d'appliquer la même approche que celle que prévoit le *Code sur les services sans fil*, c'est-à-dire ne pas modifier le prix des modalités principales pendant la période d'engagement.

Contradictions entre les ententes verbales et les services reçus

La sous-section 3, « Période de résiliation lorsque le contrat permanent diffère de l'entente du client », de la section B, « Contrats et autres documents connexes », du projet de Code sur les services Internet vise à dissiper la préoccupation tenant au fait que, souvent, les représentants du service à la clientèle font des promesses aux clients, lesquelles ne sont pas tenues dans le contrat qu'ils reçoivent. Cette disposition permet aux clients de résilier leur contrat sans payer de frais de résiliation anticipée, en cas de conflit entre les modalités du contrat permanent et celles qui avaient été convenues, ou bien lorsque le contrat n'est pas fourni dans le délai requis, dans les 30 jours suivant la réception du contrat permanent. Ce changement est un pas dans la bonne direction pour ce qui est de s'assurer que les clients ne paient pas pour des services dont ils n'ont pas besoin et qu'ils reçoivent les services auxquels ils ont consenti. Le seul problème que pose cette disposition est le délai de 30 jours, car le client pourrait ne pas se rendre compte avant plus de 30 jours que les services qu'il reçoit ne correspondent pas à ce qui est inscrit dans son contrat ou à ce qui lui a été promis quand le représentant du service à la clientèle lui a fait l'offre initiale. Pour connaître les problèmes précis, voir la partie f.

e. Portée générale

Le projet de Code sur les services Internet du Conseil aborde la clarté des contrats et la manière dont ils doivent être rédigés et modifiés, les outils de gestion des factures, ainsi que la résiliation et la prolongation des contrats⁷⁹. Par contre, il exclut de toute évidence certaines questions, notamment la mesure de la large bande, les vitesses annoncées et la publicité mensongère, sous prétexte qu'elles sont visées par d'autres mécanismes de réglementation⁸⁰. Nos recherches indiquent que bon nombre de ces questions exclues préoccupent encore couramment les consommateurs et que les clients les désignent souvent comme des motifs d'insatisfaction. Nous croyons que le code sur les services Internet pourrait jouer un rôle essentiel en procurant aux consommateurs un mécanisme de ressources clair qui leur permettra de régler leurs problèmes d'Internet résidentiel et qui comblera une lacune réglementaire importante. Il n'existe actuellement aucun mécanisme clair et parallèle. Par ailleurs, même si la vitesse Internet et la publicité mensongère sont visées par d'autres processus de réglementation, aucun ne semble imposer de normes précises applicables aux contrats d'utilisation. Les fournisseurs de services Internet ont ainsi tout le loisir de contrôler (souvent en fonction de leurs intérêts économiques et

⁷⁹ CRTC, ACT, 2018-422 [Introduction]

⁸⁰ Les questions qui dépassent la portée de l'ACT CRTC 2018-422 se trouvent au paragraphe 45.

commerciaux) l'utilisation et l'application de ces processus, au lieu d'offrir des mesures de protection adéquates aux consommateurs. Par conséquent, nous répétons que la vitesse des services à large bande et la publicité mensongère devraient s'ajouter aux questions déjà abordées dans le projet de code.

Établissement d'exigences claires en matière de communication : vitesse Internet et publicité trompeuse

Dans son rapport précédent, le CDIP soulignait qu'une communication normalisée de la part des FSI (concernant la vitesse Internet) augmenterait considérablement la capacité des consommateurs à évaluer les offres de forfaits de services à large bande sur le marché, à trouver la meilleure solution, selon leurs besoins, et à faire des comparaisons⁸¹. Comme nous l'avons déjà mentionné, un grand nombre des participants à nos groupes de discussion semblaient être au courant des tests de vitesse disponibles pour mesurer la vitesse de leur connexion Internet résidentielle. Toutefois, il semble que les mesures obtenues n'étaient pas constantes et qu'elles n'étaient pas clairement comprises. En outre, les participants ne reconnaissaient pas les facteurs qui peuvent influencer sur les résultats de ces tests, et ils ne savaient pas tous comment mesurer leur vitesse Internet résidentielle. Le code sur les services Internet pourrait constituer un moyen utile d'imposer des exigences en matière d'information et des normes en matière de mesure qui soient claires. Si ce n'est pas le cas, le Conseil devrait envisager de mettre en place un régime distinct pour réglementer les questions relatives à la vitesse des services à large bande.

f. Problèmes précis requérant la prise de mesures – Principales observations

Nous incluons nos principaux commentaires sur certains problèmes soulevés au cours de l'instance du CRTC pour l'établissement d'un code sur les services Internet, lesquels, à notre avis, pourraient avoir une incidence importante sur les intérêts des consommateurs s'ils ne sont pas réglés. Il s'agit non pas d'un examen exhaustif, mais plutôt de commentaires sélectifs sur certaines questions.

- **Résumé des renseignements essentiels (RRE) rédigé avant la vente** : Le code sur les services Internet devrait rendre obligatoire la fourniture d'un RRE avant la vente, c'est-à-dire avant la signature du contrat de services Internet, afin de permettre au consommateur de comparer les offres et, dans cette optique, de prendre une décision en connaissance de cause. Par ailleurs, les consommateurs devraient disposer d'un délai raisonnable pour lire l'offre et décider s'ils souhaitent y donner suite ou non. Ces renseignements devraient être présentés dans un document distinct pour permettre la comparaison des offres, lequel devrait faire partie intégrante du contrat de service final.

⁸¹ Meshadiyeva et Lo, *Transparence de la publicité visant les consommateurs canadiens sur la large bande*, CDIP, 2013, p.4, 43. Voir son annexe C : Tools Consumers Can Use To Measure Broadband Speed And Performance (p. 58-59 de la version anglaise seulement); et l'Appendix D: Consumers International Broadband Disclosure Statement (p. 60-61 de la version anglaise seulement).

- **Plafonnement des frais de résiliation anticipée :** Compte tenu de la détresse des consommateurs et du nombre croissant de plaintes concernant les FRA, il ne serait que juste que le code impose des plafonds à cet égard. Nous appuyons la disposition actuelle du projet de code concernant le plafonnement des FRA⁸².
- **Périodes d'essai :** Le code sur les services Internet devrait prévoir des périodes d'essai afin de donner aux consommateurs une certaine marge de manœuvre leur permettant de faire l'essai des services Internet offerts avant que le contrat soit conclu⁸³. Nous sommes favorables à la disposition actuelle du projet de Code sur les services Internet selon laquelle les limites de la période d'essai standard doivent correspondre à l'utilisation mensuelle autorisée prévue dans le contrat d'utilisation⁸⁴. Si ce n'est pas le cas, la recommandation formulée par l'Union des consommateurs lors de la Révision du Code sur les services sans fil devrait être appliquée, c'est-à-dire qu'au cours de la période d'essai, « [l]es limites doivent correspondre au moins à la moitié de l'usage permis dans le cadre du forfait choisi par le consommateur ». Cette mesure a pour but de permettre aux utilisateurs de faire l'expérience de toutes les fonctionnalités offertes. Le code devrait aussi préciser clairement quand la période d'essai commence, et il devrait s'agir du moment où le service débute et où le client reçoit une copie de son contrat comprenant le RRE.
- **Utilisation des données – Options : notification et frais d'utilisation excédentaire :** Les utilisateurs devraient avoir un contrôle évident sur l'application des frais d'utilisation excédentaire des données, car le suivi à cet égard et le paiement de ces frais demeurent une préoccupation majeure. Nous croyons que le fait de donner aux consommateurs la possibilité de fixer leur limite d'utilisation excédentaire à 0 \$ ou, autrement dit, de déterminer s'ils peuvent engager ou non de tels frais pourrait régler efficacement les problèmes des consommateurs, et nous croyons que l'option 2 prévue dans le projet de code s'aligne le mieux sur leurs intérêts⁸⁵.
- **Application à des contrats nouveaux et/ou existants :** À notre avis, toutes les dispositions du projet de Code sur les services Internet devraient s'appliquer aux contrats nouveaux et existants à la date de mise en œuvre, afin de permettre une application uniforme des mesures de protection réglementaires, sauf si cette application entraîne des coûts administratifs exceptionnels et prouvés. En outre, certaines dispositions comme celle qui concerne les RRE avant la vente seraient moins utiles pour les clients ayant déjà conclu un contrat.

⁸² Annexe 1 de l'ACT CRTC 2018-422, section G.1.

⁸³ Annexe 1 de l'ACT CRTC 2018-422, section G.2.

⁸⁴ Annexe 1 de l'ACT CRTC 2018-422, section G.2.iv.

⁸⁵ Annexe 1 de l'ACT CRTC 2018-422, section E (voir E.3 – Option 2).

Chapitre 3.3 : Point de vue et perspective des consommateurs

3.3.1 Introduction

Nous examinons les commentaires des consommateurs concernant le code sur les services Internet (sa nécessité, sa portée et sa fonctionnalité). Il importe de comprendre que la présente étude est fondée sur nos séances de groupes de discussion, sur les interventions des consommateurs et sur la rétroaction adressée au Conseil et qu'il ne s'agit pas en soi d'une analyse quantitative de ce que les consommateurs veulent et pensent d'un code sur les services Internet. L'analyse vise à donner une idée de ce que les consommateurs pensent de ce code.

3.3.2 Participants aux groupes de discussion – Principales observations

Dans l'ensemble, plusieurs participants aux groupes de discussion ont manifesté de l'intérêt à l'égard de l'établissement d'un code pour réglementer les services d'accès Internet, et ils ont été peu nombreux à exprimer des doutes quant à sa nécessité, à ses conséquences ou à son efficacité potentielle. Un grand nombre de participants semblaient favorables à l'idée de pouvoir se référer à des règles en cas de plaintes et/ou de litiges concernant les services d'accès Internet. Les participants ont soulevé plusieurs problèmes qui, selon eux, devraient être régis par un code, notamment les suivants : la clarté du contrat, une communication claire en cas de modification des frais, les périodes d'essai, les frais d'annulation, le taux auquel les données sont fournies, la vitesse Internet relativement à la prestation des services, la publicité et la communication des facteurs qui influent sur celle-ci, et l'établissement des prix. Quelques participants ont proposé l'établissement d'un seul code de télécommunications qui régirait à la fois les services sans fil et les services d'accès Internet, puisque, selon eux, ces services sont interreliés. Il ressort clairement de nos recherches que la prise de mesures visant à sensibiliser le public au code sur les services Internet nécessiterait une attention considérable, car le faible taux de connaissance à cet égard demeure problématique. Nous croyons que la tenue de recherches régulières sur l'opinion publique, fondées sur la connaissance éprouvée, plutôt que sur la connaissance autodéclarée, est une autre mesure importante à prendre.

3.3.3 Interventions et rétroaction des consommateurs sur la page Facebook – Principales observations

Les interventions des consommateurs ont confirmé qu'en général, ces derniers sont réceptifs à l'idée d'un code sur les services Internet et qu'ils souhaiteraient que soient établies des normes de base obligeant les fournisseurs de services Internet à s'y conformer. De nombreux intervenants semblaient considérer le code comme un moyen d'établir un équilibre et/ou de protéger les intérêts des consommateurs sur le marché. Ils ont été beaucoup à souligner l'importance d'Internet dans leur vie quotidienne et à recommander que ce service soit réglementé comme tout autre service public. Certains intervenants ont proposé l'imposition

d'amendes et de sanctions en cas de non-conformité. Toutefois, ils ont été peu nombreux à remettre en question l'efficacité d'un code pour ce qui est de régler les problèmes que connaissent les consommateurs relativement au service Internet. Une grande partie des commentaires rédigés sur la page Facebook du Conseil indiquaient que les consommateurs éprouvaient des problèmes liés aux services d'accès Internet. Fait à souligner, le point de vue de nombreux groupes de consommateurs n'était pas représenté dans la rétroaction adressée au Conseil durant les diverses étapes de l'instance, en conséquence du boycottage mené par le CDIP.

Chapitre 3.4 : Codes de réglementation existants

3.4.1 Introduction

Nous nous penchons brièvement sur l'interaction des codes de conduite réglementaires en vigueur au Canada dans le but de cerner les chevauchements et doubles emplois possibles. Notre préoccupation sous-jacente tient à la possibilité que les consommateurs soient mêlés par les divers codes régissant les services de télécommunications et à l'ampleur de cette confusion possible, ainsi qu'à la nécessité de mieux comprendre le point de vue des consommateurs.

3.4.2 Complexités et préoccupations

Selon l'opinion préliminaire du Conseil, « étant donné que le *Code sur les services sans fil* s'applique déjà aux services de données sans fil mobiles, y compris les services Internet mobiles, il n'est pas nécessaire d'appliquer le code sur les services Internet à ces types de services⁸⁶. » Sous la rubrique « Éviter le chevauchement avec le Code sur les services sans fil », le Conseil a demandé si des modifications devaient être apportées pendant son instance dans le but d'établir un code obligatoire pour les services Internet⁸⁷. Dans son intervention auprès du Conseil, la CPRST a mentionné le fait que, quelles que soient les nouvelles règles qui seront établies, celles-ci devraient traiter les clients de services semblables de façon similaire; elle a expliqué que les mesures de protection devraient être les mêmes, tout en tenant compte des défis uniques présentés par chaque service⁸⁸.

Nous souscrivons aux commentaires formulés par la CPRST concernant les mesures de protection similaires à offrir pour des services semblables; toutefois, nous croyons qu'il pourrait être difficile d'y arriver et que le type de protection des consommateurs offerte par chaque code pourrait différer. Nous estimons qu'il est crucial, dans le cadre de l'examen de l'interaction entre les divers codes, que l'on tienne compte des répercussions de ces codes sur les consommateurs, c'est-à-dire leur sensibilisation et leur utilisation relativement au fait de recenser et de faire appliquer leurs droits. Pour l'instant, il est bien connu que le nombre de consommateurs qui connaissent la CPRST est peu élevé et, comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, relativement peu de consommateurs sont au courant de l'existence du *Code sur les services sans fil*.

Le fait que plusieurs codes fonctionnent en parallèle pourrait poser des problèmes d'ordre administratif et surtout semer de la confusion chez les consommateurs. Nous avons entendu des préoccupations semblables au cours de nos consultations auprès des intervenants. Nous leur

⁸⁶ Annexe 2 de l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, question 11.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Intervention de la CPRST, Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, *Appel aux observations – Instance dans le but d'établir un code obligatoire pour les services Internet*, 19 décembre 2018, p. 14.

avons demandé leur point de vue sur le fonctionnement des divers codes et sur leur interaction. Certains intervenants ont parlé des chevauchements possibles et se sont dits favorables à l'adoption d'un code des télécommunications prévoyant des mesures de protection uniformes. Une intervenante (CAC Manitoba, avec la contribution du Centre juridique de l'intérêt public [CJIP] de l'Aide juridique du Manitoba) nous a invités à consulter des recherches qui montrent que les divers codes en vigueur sèment la confusion chez les consommateurs⁸⁹.

3.4.3 Commentaires de conclusion

Nous croyons qu'il est essentiel que, dans le cadre de la conception d'un code pour les consommateurs, l'on mette l'accent sur les problèmes qu'il vise à régler et que l'on vise la clarté, l'efficacité et la participation du public aux fins d'une amélioration constante. À notre avis, il est essentiel que le Conseil exige des mesures de protection similaires à l'égard de services semblables. Nous soutenons qu'il serait injuste d'exclure d'un éventuel code sur les services Internet toute mesure de protection de fond prévue dans le *Code sur les services sans fil* ou d'en limiter l'application. Si le Conseil décide de limiter les mesures de protection offertes en vertu du code sur les services sans fil, il devra évidemment fournir un raisonnement et une analyse détaillés à ce sujet.

Nous soutenons qu'à long terme le Conseil devrait envisager de se doter d'un cadre global régissant divers aspects des services de télécommunications afin de régler efficacement les problèmes des consommateurs. Nous croyons que ce cadre aurait des répercussions positives sur la protection des consommateurs, avec une application uniforme des normes concernant la communication, la prestation des services et d'autres questions connexes. Le Telecommunications Consumer Protections Code (code TCP)⁹⁰ de l'Australie présente un exemple utile à cet égard.

⁸⁹ Réponse aux consultations du CDIP auprès des intervenants, Gloria Desorcy, directrice, section manitobaine de l'Association des consommateurs du Canada, avec la contribution de Katrine Dilay, avocate, Centre juridique de l'intérêt public de L'Aide juridique du Manitoba, datée du 25 mars 2019.

⁹⁰ Communications Alliance Ltd, *Industry Code, Telecommunications Consumer Protections Code, C628:2015 (Incorporating Variation No.1/2018)*, en ligne : https://www.commsalliance.com.au/_data/assets/pdf_file/0004/60988/TCP-C628-2015-incorporating-Variation-No-1-2018.pdf.

Chapitre 4 : Régimes et pratiques de réglementation à l'étranger

4.1 Introduction

Dans la présente section, on étudie certaines pratiques adoptées à l'étranger pour la réglementation des services d'accès Internet. Le but est d'analyser et d'évaluer leur application dans le contexte canadien.

4.2 Royaume-Uni (R.-U.)

4.2.1 Ofcom : Mesures et pratiques réglementaires

Au R.-U., l'Office of Communications (Ofcom) réglemente les services de communication⁹¹. L'Ofcom a établi des codes de pratique dotés de consignes précises et des mesures réglementaires afin de réglementer les services d'accès Internet et certains de leurs aspects.

Nouveaux codes de pratique volontaires sur la vitesse des services à large bande

Le nouveau code de pratique de l'Ofcom sur la vitesse des services à large bande vise à mieux éclairer les clients en les informant de la vitesse de leur service à large bande avant la signature du contrat⁹². Plus précisément, le code exige que les fournisseurs de services à large bande offrent toujours aux clients la vitesse minimale au point de vente et, si cette vitesse ralentit sous le niveau promis, ils disposent de un mois pour améliorer la performance avant de devoir permettre au client de partir sans pénalité⁹³. L'Ofcom souligne que, dans certains cas où il est peu probable que le client obtienne un meilleur service d'un autre fournisseur ou s'il n'a pas la possibilité de changer de fournisseur, le client peut demander un rabais au lieu de résilier son contrat de service⁹⁴. Au titre de ce code, les fournisseurs de services à large bande doivent être honnêtes avec les clients concernant la vitesse à laquelle ces derniers peuvent s'attendre aux heures de pointe, car la large bande est généralement plus lente durant les périodes les plus achalandées de la journée, soit de 20 h à 22 h pour les personnes en ligne à domicile⁹⁵. Le nouveau code intitulé *Better Broadband Speed Information, Voluntary Code of Practice*

⁹¹ Ofcom [page Web], What is Ofcom? Voir en ligne : <<https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/what-is-ofcom>>. (consulté pour la dernière fois en juin 2019).

⁹² Ofcom [page Web], Clear, honest information before you buy broadband, voir en ligne : <<https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/media-releases/2019/clear-information-before-buy-broadband>>. Pour consulter les codes entiers, voir : Ofcom [page Web], Codes of practice, voir en ligne : <<https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/information-for-industry/codes-of-practice>>. Voir aussi, Ofcom [page Web], Guide to the Broadband Speeds Codes of Practice, en ligne : <<https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/advice-for-consumers/advice/broadband-speeds-codes-practice>>.

⁹³ *Ibid.* [De plus], ce droit d'exister s'applique également aux forfaits de téléphonie fixe et de télévision achetés en même temps que le service à large bande.

⁹⁴ Ofcom [page Web], Guide to the Broadband Speeds Codes of Practice.

⁹⁵ *Ibid.*

(*Residential*) exige également que les fournisseurs de services procurent aux clients des renseignements après-vente sur les estimations de la vitesse du service à large bande et sur toute politique susceptible d'influer sur celle-ci, sur ce qu'il faut faire si elle est inférieure à la vitesse minimale garantie et sur la gestion des problèmes à cet égard⁹⁶.

Dans l'ensemble, ses principes supposent⁹⁷ ce qui suit : une information réaliste sur la vitesse des services à large bande au point de vente (principe 1); des renseignements détaillés fournis après la vente (principe 2); des informations détaillées sur le site Web (principe 3); la gestion des problèmes liés à la vitesse (principe 4); le droit de résiliation du contrat sans pénalité lorsque les problèmes de vitesse ne peuvent être réglés (principe 5); et l'atteinte des objectifs du code résidentiel (principe 6).

Il ne fait aucun doute que la vitesse du service à large bande joue un rôle crucial dans la vie quotidienne des Canadiens. Il faut, comme le fait l'Ofcom, accorder une attention particulière à l'établissement de mesures réglementaires claires à cet égard, notamment en ce qui concerne le fait d'informer les consommateurs de la performance du service aux heures de pointe et à d'autres moments. Nous croyons qu'il pourrait être utile que l'on inclue la mesure de la vitesse des services à large bande dans un éventuel code sur les services Internet qui exigerait à tout le moins que la vitesse des services Internet soit clairement communiquée. Sinon, il faudrait envisager l'établissement d'un régime distinct sur les représentations de la vitesse des services à large bande pour le Canada. Ce régime devrait être fondé sur des principes convaincants, comme c'est le cas du code de l'Ofcom sur la vitesse des services à large bande. Au R.-U., de nombreux FSI signataires respectent ces normes (voir les résultats de son magasinage mystère⁹⁸).

Rabais automatiques

Le système d'indemnisation automatique de l'Ofcom exige des fournisseurs de services signataires qu'ils remettent de l'argent aux clients des services de téléphonie filaire et de communication à large bande résidentiels fixes sans que ces derniers aient à en faire la demande lorsque le service ne fonctionne pas⁹⁹. Ces fournisseurs de services doivent fournir une compensation en cas réparations retardées, de réparations manquées ou de retard dans le commencement d'un nouveau service¹⁰⁰. Le client est seulement tenu de signaler le défaut au

⁹⁶ Ofcom, *Better Broadband Speed Information, Voluntary Code of Practice (Residential)*, date de publication : 1^{er} mars 2018 [date d'entrée en vigueur : 1^{er} mars 2019], p. 4.

⁹⁷ Ofcom, *Better Broadband Speed Information, Voluntary Code of Practice (Residential)*, 2018, p. 4-19.

⁹⁸ BDRC Continental, « Broadband speeds mystery shopping », *Market research report*, en ligne : <https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0022/106753/broadband-speeds-mystery-shopping-october-2017.pdf>.

⁹⁹ Ofcom, Automatic compensation: What you need to know, 1^{er} avril 2019, en ligne : <<https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/advice-for-consumers/costs-and-billing/automatic-compensation-need-know>>. Voir aussi : Ofcom, *Communications Providers' Voluntary Code of Practice for an Automatic Compensation Scheme*, daté du 10 novembre 2017.

¹⁰⁰ *Ibid.*

fournisseur, et si le service n'est pas réparé après deux jours ouvrables entiers, le client n'a pas besoin de demander une indemnisation ni même de communiquer de nouveau avec le fournisseur de services, car ce dernier a déjà mis en place un système d'indemnisation automatique pour les cas où la réparation prend trop de temps¹⁰¹. En ce moment, un montant initial de 8 £ doit être fourni si le service n'est pas rétabli deux jours ouvrables entiers après le signalement, et, par la suite, 8 £ par jour complet tant qu'il ne le sera pas¹⁰².

L'application de ce régime est soumise à certaines limites, à savoir qu'aucune indemnité ne sera versée si la perte de service est due à un équipement situé ou à une activité menée à l'intérieur du domicile du client¹⁰³. De même, aucune indemnité n'est payable si le client viole le contrat ou cause un retard dans la réparation. Le régime permet également aux fournisseurs de plafonner le montant de l'indemnisation versée après 30 jours¹⁰⁴. Nous croyons que le Canada devrait aussi envisager l'instauration d'un régime d'indemnisation automatique relativement aux problèmes liés au débranchement et à la réparation des services Internet. Il pourrait s'agir d'une disposition importante et conviviale de l'éventuel code sur les services Internet, laquelle réduirait probablement la détresse causée aux consommateurs par un modem Internet qui ne fonctionne pas et/ou par d'autres problèmes de réparation connexes. Comme nous l'avons indiqué plus haut, le régime de l'Ofcom est bien équilibré, car il prévoit non pas une indemnisation automatique globale, mais plutôt des critères de paiement bien définis et des limites fixées.

Programmes d'application, traitement des plaintes et établissement de rapports sur la vitesse des services résidentiels à large bande

L'Ofcom administre divers programmes d'application, y compris ceux qui concernent les services Internet, relativement aux frais de résiliation anticipée (FRA)¹⁰⁵, et le traitement des plaintes¹⁰⁶. Cette mesure et/ou des mesures semblables méritent notre attention en vue de leur application au Canada. L'Ofcom rend compte de la performance des services offerts par les fournisseurs de services résidentiels à large bande¹⁰⁷. L'organisme présente un rapport exposant ses conclusions concernant la performance des services résidentiels à large bande fixes offerts

¹⁰¹ Ofcom, Automatic compensation: What you need to know, 1^{er} avril 2019.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Ofcom, Enforcement programme into early termination charges, en ligne : <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/bulletins/competition-bulletins/open-cases/cw_01199>.

¹⁰⁶ Ofcom, Enforcement programme into complaints handling, en ligne : <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/bulletins/competition-bulletins/open-cases/cw_01101>. Voir aussi : Ofcom [page Web], Codes of practice; Ofcom, Ofcom approved complaints code of practice for customer service and complaints handling, Annex to General Condition C4; et Ofcom, General Conditions of Entitlement Unofficial Consolidated Version, 15 mai 2019.

¹⁰⁷ Ofcom [page Web], UK home broadband performance, measurement period November 2018, en ligne : <<https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/telecoms-research/broadband-research/home-broadband-performance-2018>>. Voir aussi : 2018 Report, UK Home Broadband Performance, accessible en ligne.

aux clients résidentiels du R.-U.; il fournit également des outils conviviaux à cet égard¹⁰⁸. Nous sommes d'avis qu'il faudrait envisager de mener au Canada cette initiative de production régulière de rapports détaillés de l'Ofcom, car elle pourrait constituer une ressource publique utile sur la performance des services résidentiels à large bande.

4.2.2 L'Advertising Standards Authority (ASA) et le Committee of Advertising Practice (CAP)

L'Ofcom collabore avec l'Advertising Standards Authority et son comité responsable de la pratique publicitaire (Committee of Advertising Practice [CAP]) afin de dissiper les préoccupations concernant la publicité trompeuse sur la vitesse des services à large bande¹⁰⁹. En novembre 2017, le CAP a annoncé que les allégations concernant la vitesse numérique faites dans les publicités de service à large bande devraient être fondées sur la vitesse de téléchargement atteignable par au moins la moitié des clients aux heures de pointe (de 20 h à 22 h) et que cette vitesse devrait être décrite comme étant « moyenne ». Il a ainsi abandonné l'exigence que les vitesses maximales annoncées soient atteignables par au moins 10 % des clients (changement en vigueur depuis le 23 mai 2018)¹¹⁰. Il a également laissé entendre que des outils de vérification de la vitesse devraient être accessibles sur le site Web des FSI et faire l'objet d'une promotion dans les annonces, si possible.

4.2.3 Pratiques clés à envisager pour le Canada

À notre avis, il faudrait envisager l'adoption des pratiques de réglementation suivantes de l'Ofcom et du CAP :

- ❖ Définir des normes et des principes clairs en matière de vitesse de service à large bande dans le cadre d'un régime réglementaire facilement et publiquement accessible.
- ❖ Exiger que les fournisseurs de services, c'est-à-dire les signataires du code régissant les services à large bande (comme au R.-U.), fournissent aux clients des renseignements sur la vitesse d'un tel service avant la vente, notamment des précisions à l'intention des ménages concernant les estimations de la vitesse en période de pointe.
- ❖ Obliger les fournisseurs de services à offrir une vitesse de téléchargement minimale garantie.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Ofcom, Better information before you buy broadband (March 1, 2018), en ligne : <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/media-releases/2018/better-information-broadband-speeds>.

¹¹⁰ ASA News, New standard on broadband speed claims in ads comes into force today, 23 mai 2018, en ligne : <https://www.asa.org.uk/news/new-standard-on-broadband-speed-claims-in-ads-comes-into-force-today.html>.

ASA est le sigle désignant l'Advertising Standards Authority. Voir aussi : CAP, *Broadband speed claims, Advertising Guidance*, <<https://www.asa.org.uk/uploads/assets/uploaded/c7caeaeb-24e0-40d4-a49455747eb51bde.pdf>>.

- ❖ Accorder aux consommateurs le droit de résilier le contrat sans pénalité lorsque la vitesse est inférieure à la vitesse minimale garantie et qu'elle ne peut être corrigée dans un délai de 30 jours.
- ❖ Établir des règles et des normes claires sur la fourniture aux consommateurs de renseignements sur la vitesse du service à large bande après la vente (p. ex. les détails concernant toutes les estimations de la vitesse, toute politique qui pourrait influencer sur celle-ci, et ce qu'il faut faire si elle est inférieure à la vitesse minimale garantie.
- ❖ Exiger que les FSI incluent un vérificateur de vitesse sur leur site Web.
- ❖ Procéder à des audits du site Web des FSI pour assurer la conformité avec le code en question.
- ❖ Établir un régime d'indemnisation automatique qui obligerait les FSI à indemniser les clients des services de téléphonie filaire et de communication à large bande résidentiels fixes lorsque le service ne fonctionne pas dans les délais prescrits.
- ❖ Mettre en œuvre des programmes détaillés d'établissement de rapports et d'application.
- ❖ Tenir des exercices de magasinage mystère pour surveiller la conformité avec le code en question.
- ❖ Établir des lignes directrices sur les publicités de services à large bande comme celles du CAP.

4.3 Australie

4.3.1 Le Telecommunications Consumer Protections Code (code TCP) et les lignes directrices de l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)

L'Australian Communications and Media Authority (ACMA) régleme les affaires touchant les communications en Australie¹¹¹. Le Telecommunications Consumer Protections Code (code TCP) a été élaboré en 2007, et la dernière version au moment de la rédaction du présent document est la Variation No.1/2018¹¹². Tous les fournisseurs de produits de télécommunications sont tenus de s'y conformer¹¹³. En gros, le code TCP établit les normes minimales à respecter et vise divers aspects des services de télécommunication, notamment les suivants : la clarté de l'information; et le fait de traiter adéquatement les consommateurs, de manière équitable et avec exactitude. En outre, il prévoit des obligations détaillées concernant les éléments suivants : les offres de services de télécommunications; le résumé des offres qui peuvent être présentées comme répondant le mieux aux besoins des consommateurs (généralement avant la vente); la publicité; les pratiques de vente; les consommateurs différents (ayant des besoins particuliers); les contrats (qui doivent être accessibles et contenir de l'information sur les offres échues); le service à la clientèle; la facturation; la gestion du crédit et

¹¹¹ Australian Communication and Media Authority (ACMA), en ligne : <<https://www.acma.gov.au/>>.

¹¹² Communications Alliance Ltd, Code TCP, p. 6.

<https://www.commsalliance.com.au/_data/assets/pdf_file/0004/60988/TCP-C628-2015-incorporating-Variation-No-1-2018.pdf>. Ce document a été élaboré par le groupe consultatif de l'industrie et des consommateurs de Communications Alliance et enregistré par l'ACMA.

¹¹³ Communications Alliance Ltd, Code TCP, p. 1.

des remboursements; les changements de fournisseurs; et le traitement des plaintes. Le code TCP constitue un guide exemplaire à suivre pour la conception au Canada d'un cadre réglementaire qui viserait tous les services et produits de télécommunications.

Publicité – Normes et limites (le code TCP)

Contrairement au Canada, en Australie, le cadre réglementaire des télécommunications aborde clairement et explicitement les enjeux touchant la publicité. La section 4.2 du code TCP porte sur le contenu de la publicité et impose l'équité et la transparence¹¹⁴. Elle dresse également une liste de plusieurs pratiques interdites¹¹⁵. Nos recherches montrent qu'au Canada la publicité sur les services d'accès Internet est toujours lacunaire, mais qu'il n'est souvent pas facile de répondre aux conditions d'admissibilité. Nous croyons que l'adoption d'une disposition comme l'article 4.2 du code TCP dans l'éventuel code sur les services Internet ou en tant que régime réglementaire distinct permettrait de mieux informer les consommateurs des facteurs qui influent sur la vitesse de leur service Internet.

ACCC – Allégations concernant la vitesse des services à large bande (directives pour l'industrie)

L'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) a publié le document intitulé *Broadband Speed Claims - Industry Guidance* (la dernière version a été publiée en mai 2019)¹¹⁶. Ces directives énoncent des principes clairs; de façon générale, elles exigent que les renseignements (c.-à-d. la vitesse typique en période de pointe et les facteurs qui influent sur la performance du service) soient facilement accessibles et qu'ils figurent bien en évidence pour les consommateurs et que l'information sur la performance soit présentée de manière à pouvoir être facilement comparée (normalisation du contenu de cette information et de sa présentation – voir l'Appendix A des directives de l'ACCC). Elles prévoient aussi un soutien opérationnel et technique en cas de problèmes liés à la performance et à la vitesse Internet. Le Canada n'a mis en place aucun cadre d'orientation équivalent. Nous croyons que l'approche fondée sur des principes adoptée par l'ACCC à l'égard des allégations concernant la vitesse mérite d'être envisagée pour le Canada.

¹¹⁴ Communications Alliance Ltd, Code TCP, p. 30.

¹¹⁵ Communications Alliance Ltd, Code TCP, p. 30-32, pour obtenir plus de détails, voir p. 30-34.

¹¹⁶ Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), *Broadband Speed Claims – Industry Guidance*, mai 2019, en ligne : <<https://www.accc.gov.au/system/files/Broadband%20speed%20claims%20%20-%20Industry%20guidance%20-%20May%202019.pdf>>.

Facturation – Normes et limites (le code TCP)

Le chapitre 5 du code TCP porte sur la facturation. Il prévoit essentiellement les renseignements que doivent communiquer les fournisseurs de produits de télécommunications relativement à la facturation et aux frais facturés aux clients. Entre autres particularités, elle exige que le fournisseur donne des renseignements sur les procédures et les options de facturation avant que la personne devienne un client. Il prévoit également des normes et/ou des obligations concernant le contenu des factures, le moment de la facturation, la vérification des frais, les options de paiement et les droits connexes¹¹⁷. Les problèmes de facturation demeurent une préoccupation courante pour les consommateurs canadiens, parce qu'on leur impose des frais obscurs, qu'on augmente soudainement les tarifs et les prix applicables, qu'ils dépassent les limites de données et engagent des frais d'utilisation excédentaire ou que le contenu de la facture n'est pas clair. La disposition relative à la facturation du code TCP pourrait servir de prototype pour ce qui est de régler les problèmes de facturation au moyen d'un éventuel code sur les services Internet.

4.3.2 Pratiques clés à envisager pour le Canada

De façon générale, nous sommes favorables à l'adoption au Canada d'un code axé sur le consommateur, comme le code TCP. Plus précisément, nous croyons que les mesures suivantes pourraient être utiles :

- ❖ Définir des normes publicitaires dans un code à des fins de clarté, de transparence, de facilité d'administration et de contrôle.
- ❖ Normaliser le contenu des factures établir des règles claires concernant les changements et les mises à jour.
- ❖ Instaurer des lignes directrices sur la publicité concernant la vitesse des services à large bande, comme l'a fait l'ACCC.

4.4 États-Unis d'Amérique (É.-U.) et certains autres pays

Aux É.-U., la Federal Communications Commission (FCC) réglemente les services de communication interétatiques et internationaux¹¹⁸. On peut tirer certaines conclusions de ses pratiques d'établissement de rapports sur la vitesse Internet et du fait qu'elle s'appuie sur un critère clair, soit la mesure « 80/80 » utilisée pour connaître la vitesse minimale qu'obtiennent au moins 80 % des abonnés au moins 80 % du temps pendant les périodes de pointe¹¹⁹. Le huitième rapport de la Commission, intitulé *Measuring Fixed Broadband - Eighth Report*, est fondé sur des données recueillies en septembre 2017 et présente les mesures de la vitesse de

¹¹⁷ Communications Alliance Ltd, Code TCP, p. 37-44.

¹¹⁸ Federal Communications Commission [page Web], About the FCC, en ligne

: <<https://www.fcc.gov/about/overview>>.

¹¹⁹ FCC, Eighth Measuring Broadband America Fixed Broadband Report, A Report on Consumer Fixed Broadband Performance in the United States, en ligne : <<https://www.fcc.gov/reports-research/reports/measuring-broadband-america/measuring-fixed-broadband-eighth-report>>.

téléchargement en aval et en amont effectuées par les FSI, ainsi qu'une mesure de la constance avec laquelle ces derniers fournissent leurs services à la vitesse annoncée¹²⁰. Nous constatons que plusieurs pays, en particulier, ont pris des mesures sur la publicité concernant la vitesse des services à large bande¹²¹.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Voir les pratiques adoptées en Allemagne, Jamie Davies, « German regulator to tackle misleading broadband speeds – take note Ofcom », *telecoms.com*, 13 avril 2017, en ligne : <<http://telecoms.com/481359/german-regulator-to-tackle-misleading-broadband-speeds-take-note-ofcom/>> et, en ce qui concerne les pratiques de la Finlande, voir Meshadiyeva et Lo, *Transparence de la publicité visant les consommateurs canadiens sur la large bande*, CDIP, 2013, p. 33; maintenant accessible sur le site Traficom.

Chapitre 5 : Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions

Au moyen du présent rapport, le CDIP a voulu : mieux comprendre les lacunes du cadre réglementaire actuel du Canada en matière de services d'accès Internet de détail; cerner les problèmes que rencontrent couramment les consommateurs relativement à l'accès Internet; et analyser si et comment un code sur les services Internet pourrait être utile pour ce qui est de promouvoir les intérêts des consommateurs, en s'inspirant des pratiques adoptées à l'étranger. Notre étude du cadre réglementaire précédant l'établissement par le Conseil d'un code obligatoire pour les services Internet a montré qu'outre quelques règles tangentielles adoptées récemment, ce service n'est pas du tout réglementé et que ce manque de réglementation persiste depuis 1997, quand ce secteur des télécommunications au Canada a été « soustrait » à la réglementation par le CRTC.

Nos recherches ont confirmé qu'en général, l'accès à Internet demeure essentiel pour ce qui est de permettre aux Canadiens de mener diverses activités quotidiennes. Nous avons observé une tendance à la hausse de l'utilisation d'Internet à domicile, car de plus en plus d'utilisateurs s'abonnent à des services Internet résidentiels, et une augmentation de la demande de vitesses plus rapides et relativement à la consommation de données. L'utilisation des données (leur accessibilité) et la vitesse Internet semblaient être des aspects importants pour ce qui est de répondre aux besoins et aux attentes des consommateurs.

Nous avons constaté que de nombreux consommateurs se heurtent encore à des problèmes en ce qui concerne les services d'accès Internet résidentiels, lesquels pourraient être réglés grâce à un code sur les services Internet. Plus précisément, nos recherches ont montré que les consommateurs sont insatisfaits de leur vitesse Internet à la maison et qu'ils se disent préoccupés par la lenteur des vitesses, la mauvaise qualité des services et la publicité trompeuse concernant la vitesse Internet (ils affirment que la vitesse de leur service Internet résidentiel n'est pas celle qui est annoncée). Ils continuent également de faire l'objet d'une facturation excessive et obscure, de recevoir des contrats qui manquent de clarté et de rencontrer des problèmes pour les résilier.

Notre analyse de l'instance dans le but d'établir un code obligatoire pour les services Internet du Conseil a révélé des lacunes évidentes tenant à l'exclusion explicite des problèmes liés à la vitesse des services à large bande et à la publicité mensongère, lesquels, selon nous, sont la principale source de préoccupations des consommateurs en ce qui concerne l'accès Internet de détail. De nombreux pays prennent des mesures proactives pour régler ces problèmes, et le Canada devrait envisager d'en faire autant. Notre étude des pratiques adoptées à l'étranger a révélé que la mise en place de lignes directrices et de codes exhaustifs et détaillés a permis de

réaliser des progrès importants au chapitre de la réglementation des services d'accès Internet; certaines pratiques jugées utiles pour le Canada ont été soulignées dans les recommandations.

5.2 Recommandations

À la lumière de nos recherches, nous avons jugé approprié de recommander la prise de certaines mesures qui sont propres au contenu et à la portée d'un éventuel code sur les services Internet et de faire d'autres suggestions de pratiques réglementaires accessoires, lesquelles, à notre avis, sont nécessaires à un régime de protection des consommateurs complet applicable aux services d'accès Internet de détail. Afin d'en faciliter la mise en œuvre, ces recommandations sont réparties en deux étapes : la première et la deuxième. Ces étapes visent à permettre une progression graduelle et raisonnable du cadre réglementaire canadien.

Voici ce que nous proposons pour la première étape :

- ❖ Le Conseil devrait poursuivre ses démarches en vue de la création d'un code sur les services Internet; toutefois, ce code devrait s'appliquer immédiatement à tous les fournisseurs de services Internet (FSI) ou, si ce n'est pas le cas dès le départ, les petits FSI devraient bénéficier d'une période de transition ne dépassant pas deux ans.
- ❖ Le Conseil devrait envisager d'inclure les questions concernant la vitesse des services à large bande et la publicité trompeuse dans un éventuel code sur les services Internet. Toutefois, cela semble peu probable, car son instance visant à établir le code sur les services Internet exclut expressément les préoccupations relatives à la vitesse des services à large bande; nous proposons donc que le Conseil envisage d'imposer un régime réglementaire distinct pour les représentations de la mesure de la vitesse de ces services et les paramètres relatifs à la qualité des services en dehors d'un éventuel code sur les services Internet. Un tel régime pourrait présenter des avantages supplémentaires, car le Conseil pourrait intégrer les données de ses études en cours sur la mesure de la large bande réalisées par l'intermédiaire de SamKnows et en intégrer les aspects liés à la concurrence.
- ❖ Ce régime pourrait également prévoir des normes en matière de divulgation, applicables avant et après la vente. Les règles et principes inclus dans le code de pratique volontaire (résidentiel) de l'Ofcom concernant l'amélioration de l'information sur la vitesse des services à large bande constituent un modèle utile. Plus précisément, le Canada devrait envisager d'adopter des règles en matière de publicité et de représentation qui obligeraient les FSI à fournir des estimations de la vitesse moyenne à laquelle on peut s'attendre aux heures de pointe d'utilisation du réseau, plutôt que de continuer à autoriser les allégations trompeuses concernant une vitesse maximale ou théorique.

Sous le nouveau régime de réglementation de la qualité des services à large bande, tous les FSI devraient être tenus de fournir une vitesse de base minimum garantie en aval et en amont, et les consommateurs devraient avoir le droit de résilier sans pénalité tout contrat d'accès Internet de détail (et tout ensemble de services offerts en « forfait » comprenant un élément d'accès Internet de détail) si ces vitesses de référence ne sont pas constamment atteignables dans la mesure promise pendant 30 jours, comme le prévoit le code de pratique de l'Ofcom concernant les vitesses de service à large bande.

- ❖ De plus, le Bureau de la concurrence et le Conseil devraient collaborer ou se réunir pour mener une enquête sur la vitesse des services à large bande et sur la qualité de la publicité. Ils devraient travailler à l'élaboration d'un plan réalisable pour éliminer les problèmes liés à la publicité trompeuse sur la vitesse des services à large bande, en consultation avec divers intervenants, notamment les fournisseurs de services Internet et des groupes de consommateurs. Ce plan devrait comprendre l'instauration de lignes directrices relatives à la publicité, lesquelles contiendraient des précisions sur la façon dont l'information sur la vitesse d'un service à large bande est annoncée (c.-à-d. son contenu et son style) afin d'éliminer l'aspect trompeur de ces annonces, et prévoir des mesures d'application.
- ❖ Au cours des deux prochaines années, le CRTC devrait lancer une instance publique afin d'examiner le degré et la nature de la concurrence sur le marché des services d'accès Internet de détail, les prix applicables et les questions connexes, comme il le fait actuellement dans le cas du marché des services sans fil de détail.
- ❖ Le Conseil devrait prendre des mesures pour mettre en œuvre les suggestions qu'il a faites dans le but d'améliorer la protection des consommateurs dans son *Rapport sur les pratiques de vente au détail trompeuses ou agressives dans le secteur des communications* et devrait accorder la priorité à celles qui s'appliquent aux services d'accès Internet de détail, notamment les normes de durabilité pour la vente au détail de services d'accès Internet résidentiels.

Voici ce que nous proposons pour la deuxième étape :

- ❖ À long terme, le Conseil devrait envisager l'établissement d'un code des télécommunications unique, obligatoire et universel qui s'appliquera à tous les fournisseurs de services de télécommunications relativement à tous les services de télécommunications et de distribution de radiodiffusion, au lieu d'un ensemble disparate de régimes de protection des consommateurs prenant la forme de divers codes de conduite qui pourraient être difficiles à comprendre et à appliquer pour le public. Le Telecommunications Consumer Protections Code (code TCP) de l'Australie pourrait être un exemple à suivre pour la conception au Canada d'un régime semblable qui devrait

englober l'actuel *Code sur les services sans fil*, le *Code des fournisseurs de services de télévision*, le *Code sur les politiques de débranchement et de dépôt*, un éventuel code des pratiques de vente et, vraisemblablement, le code sur les services Internet qui sera publié prochainement. Il faudrait que le CRTC lance une instance publique visant à élaborer ce code des télécommunications unique d'ici trois ans, en vue de le mettre en œuvre d'ici cinq ans.