



## Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-723

Référence au processus : Avis de consultation de télécom 2009-71

Ottawa, le 25 novembre 2009

### **Mesures réglementaires liées aux dispositions relatives à la confidentialité et à la protection de la vie privée**

Numéro de dossier : 8663-C12-200903387

*Dans la présente décision, conformément aux Instructions, le Conseil modifie la mesure réglementaire concernant les dispositions relatives à la confidentialité pour permettre la divulgation de renseignements confidentiels sur les clients aux affiliées qui fournissent des services de télécommunication ou de radiodiffusion, sous réserve des garanties énoncées dans cette décision. De plus, le Conseil maintient la mesure réglementaire concernant la protection de la vie privée. L'opinion minoritaire de la conseillère Lamarre est jointe à la présente.*

### **Introduction**

1. Dans la décision de télécom 2008-34, le Conseil a établi un plan d'action afin d'examiner les mesures réglementaires de nature sociale et non économique à la lumière du *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, C.P. 2006-1534 (les Instructions), promulgué par la gouverneure en conseil le 14 décembre 2006.
2. Dans le cadre du plan d'action, le Conseil avait décidé d'examiner certaines mesures réglementaires associées aux garanties et obligations relatives à la protection de la vie privée. Dans l'avis de consultation de télécom 2009-71, le Conseil a invité les parties à lui présenter des observations sur le bien-fondé de continuer d'appliquer ces mesures réglementaires.
3. Le Conseil a reçu des mémoires des entreprises suivantes : Bell Aliant Communications régionales, société en commandite; Bell Canada; NorthernTel, Limited Partnership; Norouestel Inc.; Saskatchewan Telecommunications; et Télébec, Société en commandite. (Ces entreprises sont collectivement désignées Bell Canada et autres). Le Conseil en a également reçus des parties suivantes : Bragg Communications Inc. (Bragg), la Coalition of Communication Consumers (la Coalition), le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (CPVP), l'Ontario Telecommunications Association (OTA), le Centre pour la défense de l'intérêt public (PIAC) au nom de l'Association des consommateurs du Canada et de Canada sans pauvreté (anciennement l'Organisation nationale anti-pauvreté), Rogers Communications Inc. (RCI) et la Société TELUS Communications (STC).
4. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 25 juin 2009. On peut y accéder à l'adresse [www.crtc.gc.ca](http://www.crtc.gc.ca), sous l'onglet *Instances publiques* ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

5. Les mesures réglementaires associées aux garanties et obligations relatives à la protection de la vie privée appartiennent à deux catégories : les dispositions relatives à la confidentialité et celles relatives à la protection de la vie privée. Pour chaque catégorie, le Conseil évaluera d'abord s'il peut se fier au libre jeu du marché pour atteindre l'objectif visé par la mesure réglementaire et si la mesure est toujours nécessaire. Si le Conseil conclut que la mesure sera maintenue, il examinera ensuite si elle devrait être modifiée. Dans le cadre de cet examen, il déterminera les objectifs de la politique de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*) pertinents au but de chaque mesure.

### **Dispositions relatives à la confidentialité**

6. Les dispositions relatives à la confidentialité, qui ont été modifiées la dernière fois dans la décision de télécom 2007-13, interdisent aux fournisseurs de services de télécommunication (FST)<sup>1</sup> de divulguer des renseignements confidentiels sur tout client sans le consentement exprès de ce dernier, sauf dans certaines circonstances.

#### **La mesure réglementaire relative aux renseignements confidentiels sur les clients devrait-elle être maintenue et, le cas échéant, devrait-elle être modifiée?**

7. Bell Canada et autres, Bragg, la Coalition, l'OTA, RCI et la STC ont généralement fait valoir que la mesure réglementaire était inutile, car le recours au libre jeu du marché, associé à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et documents électroniques* (LPRPDE), suffirait pour atteindre cet objectif.
8. RCI a proposé que, si la mesure réglementaire était maintenue, les FST devraient pouvoir communiquer entre affiliées<sup>2</sup> des renseignements confidentiels non sensibles sur les clients en se fondant sur un consentement implicite de ces derniers. RCI a fait valoir que les renseignements non sensibles comprendraient ceux qui concernent le marketing et la fourniture des services, comme la cote de crédit, la facturation, les abonnements en cours et les préférences quant aux mises à niveau des services.
9. Bell Canada et autres ainsi que la STC ont appuyé la proposition de RCI dans le cas où le Conseil maintenait la mesure réglementaire.
10. Le CPVP et le PIAC ont fait valoir que la mesure réglementaire devrait être maintenue puisque les pouvoirs du Conseil contribuent largement à la protection de la vie privée des Canadiens. Le PIAC a également fait valoir que la communication des renseignements confidentiels sur les clients aux compagnies affiliées ne devrait pas être autorisée en raison de la nature très diversifiée des structures des affiliées et du potentiel de divulgation générale de renseignements personnels sensibles sans le consentement exprès des clients.

---

<sup>1</sup> Cela comprend tous les FST sauf les fournisseurs de services sans fil qui ne sont pas commutés, comme les fournisseurs de services de téléappel.

<sup>2</sup> Le paragraphe 35(3) de la *Loi* dispose qu'« affiliée », en ce qui concerne une entreprise canadienne, « s'entend de toute personne qui soit contrôle l'entreprise, soit est contrôlée par celle-ci ou par la personne qui la contrôle ».

11. Le Conseil estime que le but de la mesure réglementaire est de protéger les clients contre la divulgation non justifiée de renseignements confidentiels sur les clients. De plus, le Conseil estime que la mesure contribue à la mise en œuvre de l'objectif de la politique énoncé à l'alinéa 7i) de la *Loi*<sup>3</sup>.
12. Le Conseil fait remarquer que le mandat que lui confère la *Loi* vise à la fois les particuliers et les entreprises, alors que la LPRPDE ne s'applique qu'aux particuliers. Le Conseil fait également remarquer que ses décisions sont exécutoires et peuvent être imposées à tous les FST. En revanche, la LPRPDE ne confère pas les mêmes pouvoirs ou mesures d'application au CPVP.
13. Le Conseil estime que l'élimination de la mesure réglementaire créerait des lacunes dans la protection de la vie privée des clients. Le Conseil estime également que la mesure réglementaire est encore plus pertinente aujourd'hui que lorsqu'elle a été mise en œuvre pour la première fois, étant donné l'arrivée de nouvelles technologies et du commerce électronique qui permettent de traiter, de réorganiser et d'échanger facilement de l'information.
14. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que le libre jeu du marché, conjointement à la LPRPDE, ne serait pas suffisant pour protéger la vie privée des clients des FST. Le Conseil conclut donc qu'il ne peut pas se fier au libre jeu du marché, en association avec la LPRPDE, pour atteindre le but visé par la mesure réglementaire. Toutefois, le Conseil estime que la modification décrite ci-dessous est nécessaire pour que la mesure réglementaire soit conforme aux Instructions.
15. Le Conseil fait remarquer que de nombreux FST offrent actuellement divers services, tels téléphone, sans fil, Internet et vidéo, en groupes, et que de nombreux clients s'en sont prévalus. Le Conseil fait également remarquer que les FST offrent leurs services groupés sous une marque commune, que ce soit par l'entremise d'une compagnie intégrée ou de compagnies affiliées.
16. Le Conseil fait remarquer que les FST doivent obtenir le consentement exprès des clients chaque fois qu'ils veulent divulguer des renseignements confidentiels sur les clients à une affiliée pour offrir leurs services groupés. Le Conseil estime que cela représente un désavantage concurrentiel pour les FST ayant des affiliées par rapport aux FST intégrés, car ces derniers n'ont pas à obtenir le consentement exprès des clients pour offrir leurs services groupés. Par conséquent, le Conseil estime que la mesure réglementaire actuelle n'est pas aussi symétrique et neutre sur le plan de la concurrence que possible et n'est donc pas conforme aux Instructions.
17. Le Conseil fait remarquer que, selon la mesure réglementaire actuelle, les FST peuvent divulguer des renseignements confidentiels sur les clients à toute compagnie qui fournit des services de téléphonie ou d'annuaire à ces clients, à condition que les renseignements soient divulgués de façon confidentielle et utilisés seulement pour fournir les services de téléphonie ou d'annuaire. Le Conseil estime qu'il conviendrait d'adopter une règle semblable pour les FST ayant des affiliées en ce qui concerne la divulgation des renseignements confidentiels sur les clients.

---

<sup>3</sup> L'alinéa 7i) de la *Loi* : contribuer à la protection de la vie privée des personnes

18. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que les FST sont autorisés à divulguer des renseignements confidentiels sur leurs clients à une affiliée qui fournit à ces clients des services de télécommunication ou de radiodiffusion, à condition que les renseignements soient requis à ces fins, ne soient divulgués qu'à titre confidentiel et utilisés qu'à ces fins. Le Conseil a fourni en annexe un exemple de disposition relative à la confidentialité des renseignements sur les clients; cette disposition reflète la nouvelle exception à l'exigence relative à l'obtention du consentement express de la clientèle.
19. Le Conseil ordonne aux entreprises canadiennes qui offrent des services conformément aux tarifs approuvés de publier des pages tarifaires révisées reflétant la conclusion tirée au paragraphe 18, au plus tard **le 7 décembre 2009**. De plus, les entreprises canadiennes dont les tarifs actuels prévoient des circonstances additionnelles dans lesquelles la divulgation des renseignements confidentiels sur la clientèle est permise sans le consentement exprès de la clientèle doivent conserver leurs tarifs.
20. Le Conseil ordonne également aux entreprises canadiennes d'inclure désormais des dispositions reflétant l'instruction donnée au paragraphe 18 dans les contrats de service et autres arrangements pour tous les services faisant l'objet d'une abstention, à l'exception des services mobiles sans fil faisant l'objet d'une abstention qui ne sont pas commutés (services touchés faisant l'objet d'une abstention). De plus, ces dispositions s'appliqueront également à tous les clients actuels des services touchés faisant l'objet d'une abstention.
21. Le Conseil ordonne en outre aux entreprises canadiennes, comme condition à la fourniture de services de télécommunication aux revendeurs, d'inclure dans leurs contrats de service et autres arrangements avec ces revendeurs l'exigence voulant que ces derniers respectent les dispositions modifiées relatives à la confidentialité. Ces dispositions s'appliquent également, à compter de la date de la présente décision, à tous les contrats et autres arrangements de service en cours entre les entreprises canadiennes et les revendeurs.

### **Protection de la vie privée**

22. Le Conseil exige que certains FST offrent des services destinés à protéger la vie privée des clients (p. ex. affichage des appels, blocage de l'affichage des appels et dépistage des appels). Ces exigences s'appliquent à toutes les entreprises locales, aux revendeurs locaux et aux fournisseurs locaux de services de communication sur protocole Internet dans les marchés faisant l'objet d'une abstention et réglementés.

### **La mesure réglementaire relative à la protection de la vie privée devrait-elle être maintenue et, le cas échéant, devrait-elle être modifiée?**

23. Toutes les parties sauf RCI se sont déclarées en faveur du maintien de la mesure réglementaire sur la protection de la vie privée. RCI a fait valoir que le recours au libre jeu du marché est suffisant pour garantir le maintien de la protection de la vie privée dans les marchés faisant l'objet d'une abstention, comme le montre la fourniture de ces services par de nombreux grands fournisseurs de services sans fil.

24. Le Conseil fait remarquer que la mesure réglementaire vise à donner aux abonnés les moyens de protéger leur vie privée lorsqu'ils utilisent les services de télécommunication. Le Conseil estime que la mesure contribue à la mise en œuvre de l'objectif de la politique énoncé à l'alinéa 7i) de la *Loi*.
25. Le Conseil estime que, si les FST sans fil ne sont pas tenus de fournir cette protection de la vie privée, certains de ces services risquent d'être interrompus ou fournis à des tarifs beaucoup plus élevés dans les marchés faisant l'objet d'une abstention. Le Conseil estime que le libre jeu du marché à lui seul ne va probablement pas protéger la vie privée des clients dans les marchés concurrentiels. Le Conseil estime également que la mesure réglementaire s'applique de façon aussi symétrique que possible aux FST sans fil.
26. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que la mesure réglementaire actuelle relative à la protection de la vie privée est maintenue sans modification.

### **Les Instructions**

27. Le Conseil estime que les mesures réglementaires concernant la confidentialité, modifiées dans cette décision, et la protection de la vie privée sont conformes aux Instructions.
28. L'opinion minoritaire de la conseillère Lamarre est jointe à la présente.

Secrétaire général

### **Documents connexes**

- *Examen des mesures réglementaires en matière de renseignements confidentiels sur les clients et la vie privée*, Avis de consultation de télécom CRTC 2009-71, 13 février 2009
- *Plan d'action relatif à l'examen des mesures de réglementation de nature sociale et non économique à la lumière du décret C.P. 2006-1534*, Décision de télécom CRTC 2008-34, 17 avril 2008
- *Utilisation de l'information E9-1-1 pour fournir le service d'avis à la communauté évolué*, Décision de télécom CRTC 2007-13, 28 février 2007

*Ce document est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant : [www.crtc.gc.ca](http://www.crtc.gc.ca)*

### Exemples<sup>4</sup> de dispositions sur la divulgation de renseignements confidentiels d'un client par un FST

À moins que l'abonné ne donne son consentement exprès ou que la divulgation ne soit exigée par les autorités juridiques, tous les renseignements que la compagnie détient au sujet d'un client, à l'exception du nom, de l'adresse et du numéro de téléphone inscrit, sont confidentiels et la compagnie ne peut les communiquer à nul autre que :

- le client;
- une personne qui, de l'avis raisonnable de la compagnie, cherche à obtenir les renseignements en qualité de mandataire du client;
- une autre compagnie de téléphone, sous réserve que les renseignements soient requis aux fins de la prestation efficace et rentable du service téléphonique, que la divulgation se fasse à titre confidentiel et que les renseignements ne soient utilisés qu'à cette fin;
- une compagnie qui s'occupe de fournir au client des services reliés au service téléphonique ou aux annuaires téléphoniques, sous réserve que les renseignements soient requis à cette fin, que la divulgation se fasse à titre confidentiel et que les renseignements ne soient utilisés qu'à cette fin;
- un mandataire de la compagnie dont les services ont été retenus aux fins d'obtenir le règlement de l'état de compte du client, sous réserve que les renseignements soient requis et ne soient utilisés qu'à cette fin;
- une autorité publique ou le mandataire d'une autorité publique, aux fins des alertes publiques d'urgence, si l'autorité publique a conclu être en présence d'un danger imminent ou sur le point de se produire mettant en danger la vie, la santé ou la sécurité de tout particulier et que le danger pourrait être évité ou minimisé par la divulgation de l'information;
- une affiliée qui fournit des services de télécommunication ou de radiodiffusion au client, à condition que les renseignements soient requis à cette fin, que la divulgation se fasse à titre confidentiel et que les renseignements ne soient utilisés qu'à cette fin.

---

<sup>4</sup> Les tarifs actuellement approuvés de certains fournisseurs canadiens prévoient des circonstances additionnelles dans lesquelles la divulgation est permise sans le consentement exprès du client.

## Opinion minoritaire de la conseillère Suzanne Lamarre

1. J'endosse la décision de mes collègues de la majorité sauf sur un point précis. Je n'aurais pas autorisé les FST à divulguer des renseignements confidentiels sur leurs clients à une affiliée qui fournit à ces clients des services de télécommunication ou de radiodiffusion, même sous les conditions prévues au paragraphe 18 de la décision majoritaire. Mes collègues justifient cet aspect de leur décision sur la base que l'interdiction de divulgation des renseignements confidentiels entre entreprises affiliées sans autorisation exprès de la part du client place les FST qui ont une structure avec affiliées à un désavantage relatif aux FST opérant sous une structure intégrée. Mes collègues concluent de ce qui précède que cette mesure est contraire aux Instructions, n'étant pas, dans son application, symétrique et neutre sur le plan de la concurrence. Pour les raisons qui suivent, je suis d'avis que cette conclusion n'est pas requise selon le libellé des Instructions et qu'elle n'est pas conforme aux objectifs de la politique canadienne des télécommunications énoncés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*.
2. Les Instructions exigent du Conseil, lorsqu'il a recours à la réglementation dans l'exercice de ses pouvoirs et ses fonctions, de prendre des mesures qui « lorsqu'elles sont de nature non économique, [soient] mises en œuvre, dans toute la mesure **du possible**, de manière symétrique et neutre sur le plan de la concurrence ». [je souligne]
3. Notons d'abord que les Instructions n'ont pas abrogé les énoncés de politique de la *Loi* énumérés à l'article 7 de cette *Loi*. Qui plus est, l'article 47 de la *Loi* prévoit précisément que : « Le Conseil **doit**, en se conformant aux décrets que lui adresse le gouverneur en conseil au titre de l'article 8 ou aux normes prescrites par arrêté du ministre au titre de l'article 15, exercer les pouvoirs et fonctions que lui confèrent la présente loi et toute loi spéciale de manière à réaliser les objectifs de la politique canadienne de télécommunication [...] » [je souligne]. Ce qui signifie qu'il est nécessaire, dans l'appréciation de la demande des parties, de considérer à sa juste valeur l'énoncé à l'alinéa 7*i*), contribuer à la protection de la vie privée, tout en le conciliant avec les Instructions.
4. Ensuite, la réglementation dont il est question visait clairement un objectif de nature non économique, la protection de la vie privée, « droit souvent considéré comme fondamental »<sup>1</sup>.
5. Finalement, l'obligation du Conseil consiste à trouver une mesure qui soit symétrique et neutre sur le plan de la concurrence dans toute la mesure **du possible**. Pas à n'importe quel prix; pas non plus en violation des autres obligations statutaires du Conseil; entièrement et uniquement dans toute la mesure **du possible**.

---

<sup>1</sup> Avis public de télécom CRTC 2009-71 – Examen des mesure réglementaires en matière de protection des renseignements confidentiels sur les clients et de la vie privée; n° de référence du CRTC : 8663-C12-200903387, Mémoire de la Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, 20 mars 2009, paragraphe 11

6. À lire certains arguments, on croirait qu'il ne faille adopter que des mesures **parfaitement** symétriques et neutres sur le plan de la concurrence sans égard aux autres objectifs de la politique canadienne de télécommunication ni aux limites du libre jeu des marchés. Ce n'est pas le cas. Les Instructions prévoient clairement un tempérament à l'aspect symétrique et neutre sur le plan de la concurrence d'une mesure réglementaire et plusieurs éléments me convainquent que dans le cas présent, ce tempérament devait être invoqué pour conserver, sans modification, la mesure existante.
7. Le premier de ces éléments est la terminologie utilisée dans la politique canadienne de télécommunication qui exige que le Conseil contribue à la protection de la vie privée. Contribuer signifie « participer à un résultat par sa présence, par une action »<sup>2</sup>. Dans l'adoption de politiques et de la réglementation soutenant ces politiques, le Conseil doit donc agir positivement et délibérément en faveur de la protection de la vie privée.
8. Le deuxième élément est le rapport entre les inconvénients que la règle semble causer aux FST et ceux que l'absence de cette règle cause aux clients. Pour que les renseignements confidentiels soient transmis aux affiliées, la règle voulait que le consentement exprès soit obtenu du client. Voici un remède simple, transparent et prévisible qui permet aux FST d'accomplir ce qu'ils veulent. Certes il s'agit d'un désagrément administratif, mais ce désagrément, n'est pas, selon moi, un désavantage concurrentiel lié à la réglementation. Cet inconvénient découle plutôt de la structure d'entreprise du FST.
9. Les FST qui ont présentement une structure avec affiliées ont fait ce choix pour des raisons d'affaires, qu'ils estimaient très bonnes, au fil de leur évolution. Ils ont bénéficié et continuent de bénéficier de tous les avantages liés à une telle structure. Le revers de cette médaille veut simplement qu'ils vivent maintenant avec un léger inconvénient administratif lorsqu'ils déploient leurs efforts de marketing en vue d'élargir leurs cibles et leurs parts de marché.
10. Le troisième élément à considérer se trouve du côté des clients des FST. Ces derniers n'ont aucun remède pour prévenir la divulgation des renseignements confidentiels à des affiliées si le consentement exprès n'est plus requis. Le consentement implicite ratisse trop large pour être une mesure de prévention adéquate. Les clients ont encore moins de remède pour corriger, après coup, les effets indésirables de la divulgation. Une fois la divulgation faite, les renseignements ne sont plus confidentiels puisqu'ils ont été partagés.
11. L'étendue de ce qui constitue la vie privée et le degré de sensibilité accordé à des renseignements personnels sont deux éléments subjectifs propres à chacun des individus. Certains ne ressentiront aucune gêne ni inquiétude face à une telle divulgation. Certains clients verront même ceci comme un avantage et considéreront l'interdiction de la divulgation comme un agacement, j'en conviens. Ceux-là pourraient donc continuer à donner leur consentement exprès à une telle divulgation. Mais d'autres y verront, **légitimement**, une violation de leur vie

---

<sup>2</sup> Larousse Grand Format 2003, s.v. contribuer; en anglais « to contribute : to help to bring about a result », *Canadian Oxford Dictionary*, 2004

privée. Les représentations faites par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et le Centre pour la défense de l'intérêt public sont crédibles et éloquentes à cet égard. Selon moi, il n'est pas raisonnable de n'offrir aucune voix, au chapitre de la divulgation de renseignements confidentiels les concernant, aux clients qui estiment, à juste titre, que la protection de leur vie privée est un droit fondamental.

12. J'invite prestement tous ceux qui seraient tentés de répliquer, à cette dernière affirmation, que les clients peuvent changer de fournisseur, à s'abstenir de le faire. Ceci équivaldrait à traiter le droit à la protection de la vie privée comme un bien de consommation, ce qu'il n'est pas. Soulignons que personne, dans ce dossier, n'a suggéré ni insinué que ce droit soit effectivement un bien de consommation. Par contre, il est clair que l'insistance à mettre l'accent sur la concurrence commerciale pour justifier la modification de la mesure réglementaire existante dans les circonstances présentes peut nous pousser vers cette pente glissante.

### **Conclusion**

13. **Dans le cas présent**, les inconvénients causés aux clients par la divulgation des renseignements confidentiels sont disproportionnés par rapport à ceux causés aux FST et à leurs affiliées par l'interdiction de cette divulgation.
14. Permettre aux FST de divulguer des renseignements confidentiels sur leurs clients à leurs affiliées sans le consentement exprès de ces clients crée une brèche dans la protection de la vie privée des clients, ce qui va clairement à l'encontre de l'alinéa 7*i*) de la *Loi*. Cette brèche sera créée pour pallier un inconvénient lié à la structure de certaines entreprises, structure découlant des choix stratégiques faits par les entreprises elles-mêmes. De plus, il ne sera possible de mesurer l'ampleur de cette brèche et les dommages qu'elle infligera à la vie privée des clients des FST seulement une fois qu'il sera trop tard pour y remédier.
15. L'interdiction actuelle de divulgation des renseignements confidentiels par un FST à ses affiliées est une mesure qui n'est pas parfaitement symétrique et neutre sur le plan de la concurrence, mais compte tenu de l'ensemble des éléments considérés ci-dessus, **elle l'est dans toute la mesure du possible** sans entraver la mise en œuvre des objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi*. Par conséquent, la mesure actuelle promeut les objectifs de la politique canadienne de télécommunication tout en respectant les Instructions.