



## Décision de télécom CRTC 2019-169

Version PDF

Ottawa, le 23 mai 2019

*Dossier public : 8620-P8-201711630*

### **Code sur les services sans fil – Demande de clarification des règles sur le déverrouillage d'appareils**

*En 2017, le Conseil a déterminé, dans le cadre des règles sur le déverrouillage d'appareils établies dans le Code sur les services sans fil, que les fournisseurs de services sans fil (FSSF) doivent déverrouiller les appareils des clients de services sans fil existants, peu importe le type de contrat. Le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) a demandé que le Conseil clarifie les règles sur le déverrouillage d'appareils de sorte que tous les appareils achetés avant le 1<sup>er</sup> décembre 2017 qui sont verrouillés au réseau d'un FSSF donné soient déverrouillés, sur demande et sans frais, peu importe si le propriétaire de l'appareil détient, a déjà détenu ou n'a jamais détenu un compte actif auprès du FSSF. Le Conseil est convaincu que les règles sur le déverrouillage d'appareils n'exigent pas de clarification et **rejette** par conséquent la demande du CDIP.*

#### **Contexte**

1. Dans la politique réglementaire de télécom 2013-271 (politique initiale relative au Code sur les services sans fil), le Conseil a mis en place le Code sur les services sans fil (ou le Code) afin i) de permettre aux particuliers et aux petites entreprises d'obtenir plus facilement des renseignements sur leurs contrats avec les fournisseurs de services sans fil (FSSF) et sur leurs droits et obligations connexes; ii) d'établir des normes relatives à la conduite de l'industrie et iii) de favoriser l'établissement d'un marché plus dynamique. Le Code sur les services sans fil est initialement entré en vigueur le 2 décembre 2013 et s'appliquait à tous les contrats, à compter du 3 juin 2015, quelle que soit la date à laquelle ils ont été conclus.
2. Par la suite, le Conseil a examiné le Code sur les services sans fil, ce qui a donné lieu à des changements au Code sur les services sans fil énoncés dans la politique réglementaire de télécom 2017-200 (politique relative à l'examen du Code sur les services sans fil). Le Code sur les services sans fil modifié incluait des nouvelles règles que les FSSF sont tenus de suivre pour le déverrouillage d'appareils sans fil mobiles (ci-après « les règles sur le déverrouillage d'appareils »). Le Code sur les services sans fil modifié, y compris les règles sur le déverrouillage d'appareils, s'appliquait à tous les contrats, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2017.

3. Plus précisément, la règle F.1.ii) du Code sur les services sans fil énonce ce qui suit :

Si un appareil est ou devient verrouillé à un réseau d'un fournisseur de services, ce fournisseur de services doit, sur demande et sans frais, le déverrouiller ou donner au client un moyen de le déverrouiller.

4. Le Code sur les services sans fil définit « client » et « verrouillé » comme suit :

Client : Une personne ou une petite entreprise qui s'abonne à des services sans fil, y compris le titulaire de compte, l'utilisateur de l'appareil et l'utilisateur autorisé.

Verrouillé : Le fait qu'un appareil sans fil soit programmé pour fonctionner uniquement sur le réseau par lequel le fournisseur de services fournit les services sans fil au client.

5. Le préambule du Code sur les services sans fil renferme des directives précises sur l'interprétation du Code, comme suit :

1. Interprétation

- (i) Interprétation du Code :

- a) Si une partie du Code ou d'un contrat de services sans fil est ambiguë, ou s'il n'est pas évident comment les modalités du Code ou du contrat s'appliquent, le Code et le contrat doivent être interprétés de manière avantageuse pour le client.
- b) Un fournisseur de services ne peut exiger, par contrat ou autrement, qu'un client renonce à un droit dans le Code afin de recevoir les services du fournisseur de services.
- c) Le Code et ses dispositions doivent être interprétés de façon téléologique, c'est-à-dire en fonction de leurs objectifs finaux. Pour comprendre les objectifs du Code et de toute disposition particulière du Code, se référer à la Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271 et à la Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200.

6. Dans la politique initiale relative au Code sur les services sans fil, le Conseil a établi le cadre suivant lié à l'interprétation du Code, qui a été maintenu dans la politique relative à l'examen du Code sur les services sans fil :

378. [...] comme pour n'importe quel nouvel ensemble de règles, il peut y avoir des problèmes d'interprétation non prévus [par le Conseil].

379. De plus, si un FSSF ou un autre intéressé n'est pas certain de l'application ou de l'interprétation du Code sur les services sans fil ou de la présente décision, il peut demander des directives ou une interprétation du Conseil.

Le Conseil se réserve le droit de publier des lignes directrices d'application générale.

7. Cette approche est complétée par le recours offert aux consommateurs par l'intermédiaire de la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision inc. (CPRST), qui est l'organisme de résolution des plaintes de l'industrie des télécommunications et qui administre le Code sur les services sans fil. La CPRST accepte les plaintes de clients résidentiels et de petites entreprises, définis comme des particuliers ou des petites entreprises qui ont reçu des services de télécommunication d'un fournisseur de services participant, ou qui ont conclu un contrat en vue de recevoir ces services.
8. La CPRST publie des rapports périodiques, sous la forme du *Guide annoté de la CPRST sur le Code sur les services sans fil du CRTC*, qui énoncent son interprétation de certaines dispositions du Code sur les services sans fil. Toute personne souhaitant obtenir une clarification de portée générale et exécutoire du Code sur les services sans fil, de manière prospective, peut déposer une demande auprès du Conseil, comme l'a fait le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) dans le présent cas.
9. Les FSSF sont assujettis au Code sur les services sans fil comme condition à l'offre et à la fourniture des services de voix et de données sans fil mobiles de détail aux particuliers et aux petites entreprises en vertu des articles 24 et 24.1 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*.

## **Demande**

10. Le Conseil a reçu une demande du CDIP, datée du 6 décembre 2017, dans laquelle il a demandé au Conseil de clarifier certains éléments du Code sur les services sans fil liés au déverrouillage d'appareils sans fil mobiles (ci-après « les appareils »). Le CDIP s'est dit préoccupé par le fait que si des FSSF refusent, pour diverses raisons, de déverrouiller des appareils qui sont verrouillés à leur réseau, i) les propriétaires d'appareils pourraient être dans l'impossibilité de passer du réseau d'un FSSF à celui d'un autre FSSF et ii) il peut y avoir une réduction du dynamisme du marché découlant de la diminution des options d'achat à faible coût, comme l'achat des appareils usagés.
11. Le CDIP a demandé au Conseil de clarifier la règle F.1.(ii) du Code sur les services sans fil selon laquelle tous les appareils achetés avant le 1<sup>er</sup> décembre 2017 qui sont verrouillés au réseau d'un FSSF donné devraient être déverrouillés sur demande et sans frais, peu importe si le propriétaire de l'appareil détient, a déjà détenu ou n'a jamais détenu un compte actif auprès du FSSF (ci-après « la clarification proposée par le CDIP »).
12. Selon le CDIP, le Code sur les services sans fil peut être ambigu en ce concerne les bénéficiaires visés par les règles sur le déverrouillage d'appareils. Le préambule du Code sur les services sans fil indique que toute ambiguïté doit être résolue de

manière avantageuse pour les clients. Le CDIP a soutenu que cette ambiguïté devrait être résolue afin de préciser qu'une personne n'a pas besoin d'avoir un contrat de services en cours pour que son appareil soit déverrouillé sans frais.

13. Le CDIP a soutenu que cette interprétation serait conforme aux règles que le Code sur les services sans fil lui-même établit pour interpréter ses dispositions, aux objectifs du Code et aux autres obligations imposées par le Conseil qui bénéficient aux consommateurs, telles que les obligations à l'égard du service 9-1-1.
14. Le Conseil a reçu des interventions et des observations des entités suivantes : Bragg Communications Incorporated, faisant affaire sous le nom d'Eastlink (Eastlink); la CPRST; le Conseil des consommateurs du Canada (CCC); le Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC); le Forum for Research and Policy in Communications (FRPC); Rogers Communications Canada Inc. (RCCI); l'Union des consommateurs (Union) et quatre particuliers. Le CDIP a répliqué aux interventions. En réponse à une demande de renseignements que le Conseil a envoyée à des FSSF, il a reçu des mémoires des entités suivantes : Bell Mobilité inc. (Bell Mobilité); Brooke Telecom Co-operative Ltd. (Brooke); Eastlink; Execulink Telecom Inc.; Hay Communications Co-operative Ltd. (Hay); Huron Telecommunications Co-operative Limited; Ice Wireless Inc.; Quadro Communications Co-operative Inc.; Québecor Média inc., au nom de Vidéotron ltée (Vidéotron); RCCI; Saskatchewan Telecommunications (SaskTel); Shaw Communications Inc. (Shaw); Sogetel Mobilité inc.; SSi Micro Ltd.; TBayTel; TELUS Communications Inc. (TCI); Tuckersmith Communications Co-operative Ltd. (Tuckersmith) et Wightman Telecom Ltd.

### **Positions des parties**

15. Le CORC et l'Union étaient d'accord avec la clarification proposée par le CDIP. Le CORC a soutenu que si le Conseil n'acceptait pas la clarification proposée par le CDIP, certains clients pourraient ne plus être en mesure de changer de FSSF, ce qui aurait une incidence négative sur la concurrence dans le marché des services sans fil mobiles de détail, et il a fait valoir que la clarification proposée par le CDIP contribuerait à la réalisation des objectifs de la *Loi*.
16. En général, le CCC et le FRPC ont appuyé la demande du CDIP. Le CCC a ajouté que puisque l'objectif des règles sur le déverrouillage d'appareils est de favoriser la concurrence dans le marché, il est donc logique que ces règles soient de portée générale.
17. RCCI a apporté son soutien conditionnel à la clarification proposée par le CDIP, selon laquelle les clients actuels ou anciens possédant un appareil subventionné sont admissibles au déverrouillage gratuit en vertu du Code sur les services sans fil même si leur contrat a expiré, tant que leur compte est en règle. Selon RCCI, si un client actuel ou un ancien client cesse de faire des paiements aux termes d'un contrat de services sans fil, ce client ne devrait être admissible au déverrouillage de l'appareil

que s'il reprend le paiement. RCCI a indiqué qu'elle déverrouille les appareils d'anciens clients, sauf dans les circonstances décrites ci-dessus.

18. RCCI a également fait valoir que les règles du Code sur les services sans fil sur le déverrouillage des appareils n'ont pas été créées pour profiter aux particuliers qui cherchent simplement à revendre des appareils, ce qui ne présenterait aucun avantage pour un marché dynamique ni pour le renforcement du pouvoir des consommateurs. Les règles sur le déverrouillage d'appareils ont été établies pour i) faciliter le changement de FSSF par les clients existants au moment de la résiliation de leur contrat et ii) offrir des options aux consommateurs qui voyagent à l'étranger. Toutefois, RCCI a indiqué qu'elle déverrouille jusqu'à cinq appareils de particuliers et de petites entreprises qui n'ont jamais été ses clients, à condition que ces appareils aient été vendus à l'origine par RCCI et ne soient pas liés à des comptes qui ont été annulés pour fraude ou pour non-paiement.
19. L'Union et trois particuliers ont appuyé le point de vue du CDIP selon lequel le Code sur les services sans fil oblige les FSSF à déverrouiller les appareils de particuliers qui n'ont jamais été leurs clients (p. ex. ceux qui ont acheté un appareil usagé). Les particuliers ont également soutenu que l'absence de règles plus générales sur le déverrouillage des appareils nuirait au marché et désavantagerait les acheteurs d'appareils usagés, ce qui pourrait obliger ces acheteurs à traiter avec le FSSF de l'ancien propriétaire de l'appareil.
20. Eastlink a fait valoir qu'une directive demandant aux FSSF de déverrouiller les appareils achetés à d'autres FSSF ou à des tiers (comme des détaillants ou des particuliers qui vendent des appareils usagés) pourrait causer des problèmes, car les FSSF n'ont pas les codes de déverrouillage des appareils qui n'ont pas été achetés directement à eux. Eastlink a fait valoir que les appareils usagés devraient être déverrouillés par le titulaire du compte avant d'être revendus.
21. De nombreux FSSF, y compris Bell Mobilité, Eastlink, SaskTel, Shaw, TCI, et Vidéotron, ont indiqué qu'ils déverrouillaient sur demande les appareils d'anciens clients. Bell Mobilité, SaskTel, TCI et Vidéotron ont aussi indiqué qu'elles déverrouillaient sur demande des appareils de particuliers ou de petites entreprises qui n'ont jamais été leurs clients, et ce, bien qu'elles ne soient généralement pas d'accord avec l'application des règles dans de telles situations. Elles ont toutes fait valoir qu'elles pouvaient accéder à de telles demandes seulement pour les appareils qu'elles avaient vendus à l'origine.
22. Dans sa réplique, le CDIP a souligné que le Conseil reconnaissait de manière générale que le verrouillage des appareils constitue un obstacle au dynamisme du marché et a soutenu que lorsque la politique relative à l'examen du Code sur les services sans fil indique que le Code s'applique aux appareils vendus accessoirement à l'achat de services sans fil, il faut comprendre qu'il continue de s'appliquer aux appareils même lorsque le propriétaire change de FSSF ou vend l'appareil à un tiers. De plus, le CDIP était en désaccord avec l'argument de RCCI selon lequel les clients devaient avoir un compte en règle pour bénéficier du déverrouillage de l'appareil,

notant que le Code sur les services sans fil traite du non-paiement du client lié à un contrat de services sans fil dans ses dispositions relatives au débranchement.

23. Enfin, le CDIP était en désaccord avec la position d'Eastlink à l'égard des appareils achetés à des tiers, soutenant qu'un détaillant tiers qui vend un appareil verrouillé à un réseau d'un FSSF donné agit au nom de ce FSSF et que toute règle applicable aux FSSF devrait s'appliquer à ces tiers. Le CDIP a ajouté que le Code sur les services sans fil s'applique à tous les FSSF, quel que soit leur modèle d'affaires, et que le Code oblige les FSSF à s'assurer que les détaillants qui revendent des appareils et des services en leur nom respectent le Code.
24. La CPRST a fait remarquer que le Code sur les services sans fil indique que celui-ci devrait être interprété de manière avantageuse pour le « client »; cependant, la politique relative à l'examen du Code sur les services sans fil utilise le mot « client » à certains endroits et d'autres termes, tels que « consommateur » et « client actuel », à d'autres endroits. La CPRST a suggéré que le Conseil clarifie l'intention des règles sur le déverrouillage d'appareils, mais compte tenu de la nécessité de maintenir son impartialité et sa neutralité à titre d'ombudsman de l'industrie, elle ne s'est pas prononcée sur la demande du CDIP.
25. La CPRST a indiqué que son propre Code de procédures, qui régit ses processus de règlement des plaintes, contient une définition du terme « client » qui permet généralement à la CPRST de traiter les plaintes provenant de particuliers ou de petites entreprises qui reçoivent actuellement des services de télécommunications sans fil d'un fournisseur de services donné, ou qui ont reçu ces services au moment des événements faisant l'objet de la plainte.
26. De plus, les plus grands FSSF comme Bell Mobilité, Eastlink, Shaw et Vidéotron ont noté des tendances montrant que le nombre de demandes de déverrouillage d'appareils a diminué régulièrement d'un mois à l'autre depuis l'entrée en vigueur des règles sur le déverrouillage d'appareils. Toutefois, certains FSSF plus petits, comme Brooke, Hay et Tuckersmith, ont noté une légère augmentation du nombre de demandes de déverrouillage d'appareils.
27. Certaines parties, comme Eastlink, RCCI, SaskTel et TCI, ont indiqué que puisque les nouveaux appareils doivent maintenant être vendus non verrouillés, le volume des demandes de déverrouillage continuera de diminuer au fil du temps.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

28. Le dossier de l'instance montre d'emblée que la plupart des FSSF, qui représentent une grande majorité du marché, déverrouillent actuellement les appareils d'anciens clients. Le Conseil encourage les FSSF à poursuivre cette pratique exemplaire puisqu'elle contribue aux choix offerts aux consommateurs et à un marché dynamique.

29. En ce qui concerne la règle F.1.(ii) du Code sur les services sans fil, une simple lecture et une lecture contextuelle mènent le Conseil à conclure que les FSSF doivent déverrouiller, sur demande et sans frais, l'appareil verrouillé d'un client actuel.
30. À cet effet, la règle F.1.(ii) fait référence à un « client », qui est un terme défini dans le Code. L'utilisation du présent (c'est-à-dire « s'abonne ») dans la définition de « client » dans le Code sur les services sans fil indique que les règles sur le déverrouillage d'appareils s'appliquent dans le cas d'appareils liés à un contrat en cours. La définition de « verrouillé », qui fait également référence à un « client », renforce cette notion.
31. Le préambule du Code sur les services sans fil indique que toute ambiguïté dans le Code doit être résolue de manière avantageuse pour les clients. Le Conseil estime que les règles sur le déverrouillage d'appareils ne sont pas ambiguës. Toutefois, même s'il y avait de l'ambiguïté qui aurait besoin d'être résolue, le Conseil n'interpréterait pas la règle F.1.(ii) de manière si large qu'elle contredirait une interprétation claire du terme « client » pour inclure des particuliers qui ne sont pas ou qui n'ont jamais été des clients.
32. De plus, dans les cas où le Code sur les services sans fil impose une exigence contraignant les FSSF au-delà du contrat du client, il l'a généralement rendue explicite. Des exemples comprennent les obligations pour les FSSF i) de retourner aux clients le dépôt de garantie à la résiliation du contrat, aux termes de la section H du Code et ii) d'accorder aux clients de services prépayés un délai de grâce pour ajouter de l'argent à leurs comptes après la fin de la période d'engagement, comme il est établi dans la section J.
33. Comme le CDIP l'a fait remarquer dans sa demande, le préambule du Code sur les services sans fil indique également que les dispositions du Code doivent être interprétées en fonction de ses objectifs et de la politique relative à l'examen du Code sur les services sans fil.
34. Le paragraphe 315 de la politique relative à l'examen du Code sur les services sans fil indique aussi qu'à compter de la date d'entrée en vigueur des changements au Code sur les services sans fil (1<sup>er</sup> décembre 2017), les clients ayant déjà un contrat pourront demander que leur appareil soit déverrouillé sans frais.
35. Bien que la politique relative à l'examen du Code sur les services sans fil fasse effectivement référence à la fois aux « clients » et aux « consommateurs » à divers endroits, cela ne justifie pas en soi une interprétation du Code sur les services sans fil qui serait incompatible avec une simple lecture de la règle F.1.(ii) et avec l'orientation générale de la politique relative à l'examen du Code sur les services sans fil à l'égard du déverrouillage des appareils, qui devrait être lue dans son ensemble.
36. La politique relative à l'examen du Code sur les services sans fil exprime l'opinion du Conseil selon laquelle les règles sur le déverrouillage d'appareils constituent une

protection nécessaire pour donner aux clients qui reçoivent des services sans fil une meilleure flexibilité pour tirer parti des offres concurrentielles du marché.

37. Par conséquent, le Conseil détermine que les règles sur le déverrouillage d'appareils, lues dans leur contexte approprié, qui inclut la *Loi*, l'ensemble du Code sur les services sans fil et la politique relative à l'examen du Code sur les services sans fil, obligent les FSSF à déverrouiller, sur demande et sans frais, uniquement les appareils visés par un contrat en cours avec ce FSSF (peu importe le type de contrat – ce qui comprend les contrats à durée déterminée, à durée indéterminée ou de services prépayés).
38. Le Conseil estime que s'il venait à étendre les règles sur le déverrouillage d'appareils à d'anciens clients ou à des particuliers qui n'ont jamais été des clients, ce serait introduire une nouvelle exigence dans le Code sur les services sans fil, plutôt que clarifier une exigence existante. Même si le Code doit être interprété de manière téléologique, c'est-à-dire en fonction de ses objectifs finaux, le CDIP n'a pas établi qu'une exigence supplémentaire est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
39. En ce qui concerne les préoccupations du CDIP concernant les appareils usagés, le Conseil note que, dans de nombreux cas, les FSSF déverrouillent déjà de tels appareils pour des consommateurs dans les cas où ces appareils sont verrouillés aux réseaux de ces FSSF. Dans la politique relative à l'examen du Code sur les services sans fil, le Conseil a fait référence à certains services de déverrouillage d'appareils par des tiers qui existent sur le marché et qui répondent à ces préoccupations dans une certaine mesure.
40. Le Conseil note que certains FSSF exigent que le compte du client soit en règle avant le déverrouillage de l'appareil. Le Conseil estime qu'il a déjà abordé des questions semblables dans la politique relative à l'examen du Code sur les services sans fil lorsqu'il a noté que les FSSF avaient tenté d'établir une corrélation entre le déverrouillage et l'omission de payer une facture. Le Conseil a estimé que les éléments de preuve empiriques fournis au dossier de cette instance pour étayer ce lien étaient peu nombreux. De plus, le dossier de cette instance n'a pas étayé les spéculations faites par certaines parties selon lesquelles un élargissement des règles du déverrouillage aboutirait à une augmentation des défauts de paiement. Par conséquent, le Conseil réitère que les règles sur le déverrouillage d'appareils ne visent pas à servir de mécanisme de perception des paiements pour les FSSF.
41. Enfin, le Conseil note que le nombre de demandes de déverrouillage a considérablement diminué depuis l'entrée en vigueur des changements au Code sur les services sans fil. Le Conseil estime que la question du déverrouillage des appareils existants sera de moins en moins importante, puisque les appareils doivent maintenant être vendus déverrouillés.

## Conclusion

42. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil **rejette** la demande du CDIP. Les règles sur le déverrouillage d'appareils, conformément aux définitions établies dans le Code sur les services sans fil et les politiques réglementaires pertinentes du Conseil, exigent qu'un FSSF déverrouille l'appareil d'un client de services sans fil existant (peu importe le type de contrat – ce qui comprend les contrats à durée déterminée, à durée indéterminée ou de services prépayés) ou qu'il donne au client les moyens de déverrouiller l'appareil, sur demande, sans frais.
43. Tel qu'il est mentionné dans la politique relative à l'examen du Code sur les services sans fil, les clients qui achètent des appareils usagés verrouillés au réseau d'un FSSF donné ont accès à d'autres options disponibles, comme les services de déverrouillage par un tiers.
44. Le Conseil reconnaît que le libre jeu du marché a conduit de nombreux FSSF à déverrouiller des appareils d'anciens clients en l'absence d'obligation formelle et encourage cela comme pratique exemplaire qui peut contribuer aux choix offerts aux consommateurs.

Secrétaire général

## Documents connexes

- *Examen du Code sur les services sans fil*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200, 15 juin 2017
- *Code sur les services sans fil*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271, 3 juin 2013