



## Décision de télécom CRTC 2005-13

Ottawa, le 9 mars 2005

### **Union des consommateurs, Centre pour la défense de l'intérêt public et Option consommateurs – Compositeurs automatiques et détournement de modems**

Référence : 8665-U11-200407090

1. Le Conseil a reçu une demande présentée par l'Union des consommateurs, le Centre pour la défense de l'intérêt public et Option Consommateurs (Groupes de défense des consommateurs) le 7 juillet 2004 en vertu de la partie VII des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*, réclamant l'adoption de divers recours et mesures de protection des consommateurs pour combattre le problème de détournement de modems causé par les compositeurs automatiques. Cette demande a été signifiée, entre autres parties, à Aliant Telecom Inc. (Aliant Telecom), à Bell Canada, à MTS Allstream Inc. (MTS Allstream), à Saskatchewan Telecommunications (SaskTel), à la Société en commandite Télébec (Télébec) ainsi qu'à TELUS Communications Inc. (TCI) (collectivement, les intimées).
2. Le détournement de modem se produit lorsque le logiciel contenant les compositeurs automatiques est téléchargé, à son insu, dans l'ordinateur de l'abonné via sa connexion Internet. Les compositeurs connectent l'ordinateur de l'abonné à un site Web par l'intermédiaire du modem, ce qui entraîne, sans que l'abonné ne l'ait voulu, des appels interurbains souvent à destination de pays dont les tarifs sont élevés. Dans les cas où l'abonné télécharge intentionnellement le logiciel de compositeurs automatiques, les frais d'interurbain tiennent lieu de paiement pour l'accès au contenu du site.
3. Le 7 janvier 2005, après les négociations infructueuses entre les Groupes de défense des consommateurs et les intimées, le Conseil les a informés qu'il se prononcerait rapidement sur la question, dans le cadre d'un processus accéléré établi dans la circulaire *Procédure accélérée de règlement des questions de concurrence*, Circulaire de télécom CRTC 2004-2, 10 février 2004.
4. La question a été entendue le 25 février 2005 par un comité formé de trois conseillers. En plus de l'élément comparution de l'audience et de la demande du 7 juillet 2004, le Conseil a examiné les réponses des intimées datées du 15 novembre 2004, la réplique des Groupes de défense des consommateurs datée du 10 décembre 2004, les arguments des Groupes des consommateurs, d'Aliant Telecom, de Bell Canada, de MTS Allstream et de TCI, datés du 26 janvier 2005, les répliques de Bell Canada et de Télébec (conjointement) ainsi que de TCI, datées du 26 janvier 2005, l'argument de SaskTel du 27 janvier 2005, ainsi que les réponses que les Groupes de défense des consommateurs et les intimées ont données le 28 janvier 2005 aux demandes de renseignements du Conseil.

### **Cadre de réglementation**

5. L'article 24, les paragraphes 27(1) et (2), ainsi que l'article 31 de la *Loi sur les télécommunications* (la Loi) prévoient que :

24. L'offre et la fourniture des services de télécommunication par l'entreprise canadienne sont assujetties aux conditions fixées par le Conseil ou contenues dans une tarification approuvée par celui-ci.

27. (1) Tous les tarifs doivent être justes et raisonnables.

(2) Il est interdit à l'entreprise canadienne, en ce qui concerne soit la fourniture de services de télécommunication, soit l'imposition ou la perception des tarifs y afférents, d'établir une discrimination injuste, ou d'accorder -- y compris envers elle-même -- une préférence indue ou déraisonnable, ou encore de faire subir un désavantage de même nature.

31. La limitation de la responsabilité d'une entreprise canadienne en matière de services de télécommunication n'a d'effet que si elle est prévue par règlement du Conseil ou si celui-ci l'a approuvée

6. Les Modalités de service des intimées stipulent que les abonnés sont responsables des appels faits à partir de leur téléphone. Par exemple, le paragraphe 9.1 des Modalités de service de Bell Canada prévoit que :

9.1 Les abonnés sont responsables du paiement de tous les appels faits de leurs appareils téléphoniques et des appels qui y sont acceptés, peu importe par qui.

7. Dans la décision *Abstention – Réglementation des services interurbains fournis par les compagnies de téléphone titulaires*, Décision Télécom CRTC 97-19, 18 décembre 1997 (la décision 97-19), le Conseil avait conclu que la concurrence était suffisante pour s'abstenir d'exercer la plupart de ses pouvoirs et fonctions à l'égard des services interurbains. Le Conseil avait en outre établi ce qui suit :

- Il convenait de conserver ses pouvoirs en vertu de l'article 24 d'imposer des conditions dans l'avenir pour l'offre et la fourniture des services interurbains, lorsque les circonstances le justifieraient.
- Il s'abstiendrait d'exercer les pouvoirs que lui confère le paragraphe 27(2), sauf dans des cas spéciaux;
- Compte tenu du caractère concurrentiel du marché, le Conseil estimait qu'il conviendrait de s'abstenir d'exercer ses pouvoirs de prescrire des limitations de responsabilité à l'égard de l'article 31 et que toutes ses décisions concernant les limitations de responsabilité continueraient de s'appliquer aux dispositions des contrats ou arrangements en vigueur.

8. Dans la décision *Modalités de service – Débranchement pour cause de paiement partiel des frais*, Décision de télécom CRTC 2004-31, 11 mai 2004 (la décision 2004-31), le Conseil a déterminé que, suivant les Modalités de service approuvées des entreprises de services locaux titulaires (ESLT), celles-ci n'étaient pas autorisées à suspendre ou à débrancher ou encore à menacer de débrancher les services tarifés d'un client qui avait fait des paiements partiels suffisants pour couvrir ses arriérés impayés pour les services tarifés, qu'il reste ou non des arriérés impayés pour les services non tarifés.

**Question : Le Conseil devrait-il obliger les intimées à adopter des mesures de protection des consommateurs et des recours pour lutter contre le détournement de modems?**

9. Afin de combattre le détournement des modems, les Groupes de défense des consommateurs ont demandé au Conseil d'ordonner aux intimées de mettre en œuvre un train de mesures de protection des consommateurs à divers égards :

*Mesures visant à combattre le détournement de modems*

- Mettre en œuvre des campagnes d'information et de sensibilisation, y compris fournir des renseignements aux abonnés par voie d'encarts de facturation et de notes dans les Pages blanches;
- Apporter des changements aux procédures internes en ce qui a trait à la formation donnée pour les services à la clientèle ainsi qu'à l'application de remboursement à d'autres services;
- Mettre en œuvre des programmes de suivi et de rapport trimestriels de plaintes au sujet du détournement de modems;
- Mettre en œuvre des solutions techniques comme les mécanismes de refacturation et la fourniture d'outils de protection.

*Recours*

a) *Responsabilité des abonnés*

- Offrir des remboursements aux abonnés pour certains frais d'interurbain passés et tous les frais d'interurbain futurs engagés par suite d'un détournement de modem.

b) *Discrimination injuste et préférence indue*

- Obliger les intimées à traiter de la même manière tous les frais d'interurbain frauduleux et tous les clients du service interurbain, peu importe les services auxquels ils sont abonnés.

c) *Avis de perception*

- Obliger les intimées à modifier leurs avis de perception.

*Mesures visant à combattre le détournement de modems*

10. De l'avis des Groupes de défense des consommateurs, le Conseil ne peut compter sur les intimées pour prendre des mesures proactives pour lutter contre le détournement de modems, étant donné que ces mesures ne sont pas dans leur intérêt financier. Pour appuyer leurs dires, les Groupes de défense des consommateurs ont déclaré que, même si les intimées sont au

courant du phénomène du détournement de modems depuis de nombreuses années, ce n'est que récemment qu'elles ont mis en œuvre des mesures pour s'attaquer au problème, principalement par suite de cette demande en vertu de la partie VII.

11. Les intimées ont fait valoir qu'elles ont pris et continuent de prendre, au besoin, diverses mesures en vue d'apaiser les préoccupations des abonnés, mesures d'ailleurs dont plusieurs ont été proposées par les Groupes de défense des consommateurs. Les intimées ont ajouté que la baisse importante du nombre de plaintes depuis l'instauration des mesures témoigne de leur efficacité. Les intimées ont également soutenu que certaines des mesures proposées par les Groupes de défense des consommateurs sont compliquées, coûteuses ou difficiles à mettre en œuvre. À leur avis, la solution à long terme réside dans la sensibilisation des abonnés et dans des mesures vigilantes pour assurer la protection de leurs ordinateurs. Elles estimaient donc qu'il n'était pas nécessaire que le Conseil impose des mesures additionnelles pour combattre le détournement de modems.

#### **Analyse et conclusion du Conseil**

12. Le Conseil estime que les intimées ont déjà pris bon nombre des mesures réclamées par les Groupes de défense des consommateurs pour lutter contre le détournement de modems. Par exemple, le Conseil fait remarquer que chacune des intimées a mis en œuvre des campagnes d'information et de sensibilisation, mis en œuvre des rapports de suivi et bloqué de façon sélective certains indicatifs de pays à destination de certains pays comme Sao Tomé-et-Principe, Nauru et les îles Cook. De nombreuses intimées ont également envoyé des encarts de facturation ou encore ont inclus, dans leurs états de compte, des messages informant leurs abonnés du problème de détournement de modems.
13. Le Conseil fait remarquer que depuis que les intimées ont mis en place leurs programmes, le nombre de plaintes d'abonnés que lui-même et les intimées ont reçues a baissé sensiblement. Par exemple, le Conseil souligne qu'en ce qui concerne le détournement de modems, il a reçu plus de 950 plaintes en mai 2004 et moins de 50 en décembre 2004.
14. Le Conseil estime donc que ces mesures ont été efficaces et qu'elles ont largement contribué à réduire le nombre de plaintes de détournement de modems. Le Conseil estime également qu'en raison de la nature concurrentielle du marché de l'interurbain et de l'intérêt qu'ont les intimées, sur le plan commercial, à répondre de façon adéquate aux préoccupations de leurs abonnés, les intimées pourront continuer de vouloir régler les problèmes qui peuvent survenir précisément à cause du détournement de modems.
15. Par conséquent, le Conseil conclut à ce stade-ci que les Groupes de défense des consommateurs n'ont pas prouvé que les mesures que les intimées ont prises n'apaisent pas les préoccupations du public concernant le détournement de modems.
16. Néanmoins, le Conseil fait remarquer que même s'il y a une réduction importante du nombre de plaintes concernant le détournement de modems, le problème existe encore et continuera probablement d'exister. Par conséquent, il s'attend à ce que les intimées continuent de s'employer à informer et à sensibiliser les abonnés, et qu'au besoin, elles intensifient leurs efforts. Par exemple, le Conseil s'attend à ce que les intimées continuent de faire le suivi des plaintes

concernant le détournement de modems et qu'elles les mettent à sa disposition, sur demande. Le Conseil s'attend également à ce que les intimées continuent de surveiller le trafic interurbain, de bloquer les appels automatiques à destination de pays lorsqu'elles le jugent approprié ou nécessaire, et qu'elles mettent en œuvre d'autres solutions techniques. Il s'attend aussi à ce que les intimées continuent d'informer et de sensibiliser les abonnés par voie d'encarts de facturation, de messages d'intérêt public, d'envois électroniques, des messages sur Internet et d'autres formes de communication. Le Conseil souligne qu'il est dans l'intérêt de tous les fournisseurs de services interurbains d'informer et de sensibiliser leurs abonnés au sujet du problème de détournement de modems.

### ***Responsabilité des abonnés***

17. Les Groupes de défense des consommateurs ont fait valoir que le Conseil a conservé sa compétence en matière de services interurbains de base et d'autres services interurbains groupés avec un autre service réglementé, comme les services locaux. Ils ont ajouté que lorsqu'il s'est abstenu de réglementer la responsabilité à l'égard des services interurbains, le Conseil n'avait pas prévu le problème de détournement de modems ou de fraudes impliquant les compositeurs, et que, comme l'ils l'ont fait valoir, « la fraude défait tout ». Le Conseil était donc habilité à revoir sa décision de s'abstenir de réglementer le marché de l'interurbain ou à imposer des conditions en vertu de l'article 24 de la Loi. De plus, en se basant sur leur interprétation des Modalités de service des intimées, les Groupes de défense des consommateurs ont soutenu que les abonnés ne sont pas responsables des frais d'interurbain étant donné que ce sont les compositeurs et non les abonnés qui font les appels interurbains contestés.
18. Les Groupes de défense des consommateurs ont ajouté que tenir les intimées entièrement responsables des frais d'interurbain engagés par les abonnés en raison des compositeurs encouragerait certainement les intimées à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour combattre le détournement de modems.
19. Les intimées ont fait valoir que le Conseil s'était abstenu de réglementer les services interurbains aux termes du paragraphe 27(1) et de l'article 31 de la Loi. Le Conseil avait donc autorisé les intimées et les abonnés à déterminer comment ils partageraient la responsabilité des frais d'interurbain et il avait permis que les forces du marché fassent en sorte que les tarifs soient justes et raisonnables. Les intimées ont ajouté que le Conseil ne pouvait les obliger à accorder des crédits ou des remboursements à leurs abonnés sans renverser ses décisions en matière d'abstention, ce qui équivaldrait à une intervention du Conseil dans le partage de la responsabilité entre les intimées et leurs abonnés, ou dans la tarification, deux aspects qui font l'objet d'une abstention. Toutefois, les intimées ont précisé que comme geste de bonne volonté, chacune d'elles offrait différents crédits de montants variables pour les frais d'interurbain contestés. Les intimées ont fait en outre remarquer que les pouvoirs que le Conseil a conservés en vertu de l'article 24 de la Loi ne l'habilitent pas à imposer un redressement rétroactif, tel que réclamé dans les recours.
20. Les intimées ont fait valoir que, comme le stipulent leurs Modalités de service, leurs abonnés de l'interurbain sont responsables des frais engagés sur leurs lignes téléphoniques, peu importe la façon dont ils sont engagés ou qui les engage. Elles ont ajouté que si les abonnés n'étaient pas responsables des appels faits par les compositeurs parce que ce n'est pas une personne en

direct qui fait l'appel, alors ils ne seraient pas responsables non plus des appels faits par une autre technologie de composition automatique, y compris les dispositifs de composition rapide et les boîtiers décodeurs de satellite. Les intimées ont également fait remarquer que dans les cas de fraudes, elles ne sont pas impliquées puisqu'elles n'ont aucun contrôle sur les sites Internet que leurs abonnés visitent, sur le contenu téléchargé ou encore sur la décision des abonnés de choisir ou non d'installer un logiciel de protection sur leurs ordinateurs. À ce titre, les intimées ont fait valoir qu'elles ne sont pas et qu'elles ne devraient pas être responsables des choix des abonnés.

#### **Analyse et conclusion du Conseil**

21. De l'avis du Conseil, les abonnés sont les mieux placés pour contrôler les appels faits à partir de leurs lignes téléphoniques ou qui sont acceptés sur ces lignes, et les mieux placés aussi pour savoir quelle utilisation peut être faite des logiciels qui sont installés sur leurs ordinateurs. Le Conseil estime également que même si les intimées peuvent juger qu'il est dans leur intérêt d'informer et de protéger leurs clients contre le détournement de modems, les abonnés sont les premiers responsables du contrôle de la protection de leurs ordinateurs. En outre, tel que noté précédemment, le Conseil s'attend à ce que les intimées continuent de prendre les mesures qui s'imposent pour lutter contre le détournement de modems. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que, dans le cas présent, la preuve dont il dispose ne lui permet pas de dégager les abonnés de leurs responsabilités à l'égard des appels interurbains faits à partir de composeurs.

#### ***Discrimination injuste et préférence indue***

22. De l'avis des Groupes de défense des consommateurs, les intimées établissent une discrimination à l'endroit de leurs abonnés qui ont engagé des frais d'interurbain par suite du détournement de modems, et contreviennent ainsi au paragraphe 27(2) de la Loi. Premièrement, les Groupes de défense des consommateurs ont fait remarquer que ces abonnés sont traités différemment de ceux qui contestent d'autres frais d'interurbain en raison d'invasions du foyer ou de fraudes impliquant les cartes d'appel. Dans ce derniers cas, les abonnés se voient offrir un remboursement intégral, ne reçoivent pas d'avis de facturation et de perception et ne sont pas menacés de voir leur service interurbain débranché. Deuxièmement, les Groupes de défense des consommateurs ont fait valoir que les intimées se confèrent une préférence indue en n'absorbant pas tous les frais d'interurbain frauduleux ou, dans certains cas, en offrant des remboursements plus importants aux abonnés qui ont acheté certains services auprès d'elles.
23. Les intimées ont fait valoir qu'il n'y a aucune discrimination injuste et que, dans des cas semblables, tous les abonnés qui contestent des frais d'interurbain en raison des composeurs se voient offrir les mêmes recours et/ou services. Les intimées ont ajouté qu'elles ne peuvent déterminer si les appels interurbains proviennent d'une personne ou d'un composeur, ou encore si les appels sont faits à partir de composeurs installés volontairement, au su de l'abonné et avec sa participation ou s'ils ont été installés clandestinement, à l'insu de l'abonné ou sans sa participation.
24. TCI a fait valoir qu'elle offre un premier remboursement intégral aux abonnés qui ont déjà souscrit ou choisi de souscrire à son Filtre d'appels, un service interurbain de gestion des appels. TCI a ajouté que les abonnés qui ne souscrivaient pas à ce service ou qui choisissaient

de ne pas s'y abonner recevaient un crédit de 50 %. TCI a soutenu que les abonnés sont responsables de la protection de leurs ordinateurs et qu'il est raisonnable d'offrir un remboursement plus important aux abonnés qui ont pris des mesures pour se protéger contre les frais d'interurbain non désirés.

25. Aliant Telecom a fait remarquer qu'à long terme, les remboursements ne constituent pas un moyen efficace de lutte contre le détournement de modems et qu'elle avait donc décidé d'abandonner progressivement sa politique à cet égard. Au début, elle offrait un premier remboursement intégral à tous ses clients de l'interurbain. Par la suite, seuls ses clients du service interurbain et des services Internet recevraient un premier remboursement intégral qui, avec le temps, serait réduit à un pourcentage moindre, devant être déterminé. Et finalement, Aliant Telecom supprimerait le programme de remboursement.

#### **Analyse et conclusion du Conseil**

26. Le Conseil estime qu'il existe des différences entre la façon dont les frais d'interurbain sont engagés par suite d'invasions du foyer et de fraudes impliquant les cartes d'appel et la façon dont ces mêmes frais sont engagés pour les appels faits à partir de composeurs. Par exemple, le Conseil souligne le degré de contrôle que les abonnés ont sur leurs ordinateurs et le fait que certains abonnés installent volontairement les composeurs. À son avis, ces différences justifient la mise en œuvre par les intimées de politiques de remboursement différentes.
27. Parce que l'interurbain est un service hautement concurrentiel, le Conseil estime logique que les intimées élaborent des politiques adaptées à leur situation particulière, à leurs marchés ainsi qu'aux besoins et aux préoccupations de leurs abonnés. Par conséquent, le Conseil conclut que les intimées n'établissent pas de discrimination injuste à l'endroit de leurs abonnés qui engagent des frais d'interurbain par suite du détournement de modems. Le Conseil conclut également que les intimées ne se confèrent pas de préférence indue en n'absorbant pas tous les frais d'interurbain frauduleux ou, dans certains cas, en offrant des remboursements plus importants aux abonnés qui ont acheté certains services auprès d'elles.

#### ***Avis de perception***

28. Les Groupes de défense des consommateurs ont fait valoir que les intimées ont menacé de débrancher le service local des abonnés à cause de frais d'interurbain contestés en souffrance même si les abonnés sont à jour dans leur paiement du service. Ils ont fourni à l'appui un exemple d'un avis de débranchement de Bell Canada informant l'abonné que la compagnie pouvait débrancher une partie ou la totalité de ses services si l'abonné n'acceptait pas des modalités de paiement ou d'autres arrangements convenables. L'avis de débranchement stipulait également que lorsque le service était débranché, des frais de rebranchement s'appliquaient et qu'un dépôt ou un autre type de garantie serait exigé.
29. Bell Canada a fait valoir qu'il s'agit d'avis génériques qu'elle utilise dans diverses situations et qui, à son avis, sont suffisamment clairs pour que les abonnés puissent conclure que leur service local ne sera pas débranché pour cause de non-paiement de frais d'interurbain contestés.

### **Analyse et conclusion du Conseil**

30. Le Conseil fait remarquer qu'aux termes des Modalités de service des intimées et de la décision 2004-31, il est interdit aux intimées de débrancher ou de menacer de débrancher, un service tarifé, comme un service local, pour cause de non-paiement par l'abonné de frais non tarifés.
31. Le Conseil estime que lorsqu'un abonné reçoit un avis de perception générique de Bell Canada, il le perçoit à raison comme une menace de débranchement de son service local pour cause de non-paiement des frais non tarifés. Par conséquent, le Conseil estime que Bell Canada contrevient à la décision 2004-31 ainsi qu'à ses Modalités de service.
32. Le Conseil **ordonne** donc à Bell Canada de modifier son avis de perception et de faire en sorte de se conformer à la décision 2004-31 et aux clauses afférentes de ses Modalités de service. Bell Canada doit lui soumettre, dans les 30 jours de la date de la présente décision, une copie de l'avis de perception révisé, dans les deux langues officielles.
33. Le Conseil **ordonne** également aux intimées d'apporter toute autre modification qu'elles jugent appropriée pour s'assurer que leurs pratiques de perception sont conformes à la décision 2004-31 ainsi qu'aux clauses afférentes de leurs Modalités de service.

Secrétaire général

*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 : <http://www.crtc.gc.ca>*