



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

LA LOI CANADIENNE ANTI-POURRIEL : DES PRÉCISIONS S'IMPOSENT

**Rapport du Comité permanent de l'industrie, des
sciences et de la technologie**

Dan Ruimy, le président

**DÉCEMBRE 2017
42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**LA LOI CANADIENNE ANTI-POURRIEL :
DES PRÉCISIONS S'IMPOSENT**

**Rapport du Comité permanent
de l'industrie, des sciences et de la technologie**

**Le président
Dan Ruimy**

DÉCEMBRE 2017

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

PRÉSIDENT

Dan Ruimy

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Maxime Bernier

Brian Masse

MEMBRES

Frank Baylis

Jim Eglinski

Matt Jeneroux

Majid Jowhari

David Lametti*

Alaina Lockhart*

Lloyd Longfield

Mary Ng

Terry Sheehan

Kate Young*

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Earl Dreeshen

Fayçal El-Khoury

Peter Fragiskatos

Richard Hébert

Peter Julian

Larry Maguire

Eva Nassif

Robert-Falcon Ouellette

L'hon. Michelle Rempel

Francis Scarpaleggia

Wayne Stetski

Dan Vandal

Bob Zimmer

* Membre sans droit de vote, conformément à l'article 104(5) du Règlement.

GREFFIER DU COMITÉ

Danielle Widmer

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Raphaëlle Deraspe, analyste

Sarah Lemelin-Bellerose, analyste

Francis Lord, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 14 juin 2017, le Comité procède à l'examen prévu par la loi de la *Loi visant à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la concurrence, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et la Loi sur les télécommunications* et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos du Président	ix
RÉSUMÉ	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	3
 LA LOI CANADIENNE ANTI-POURRIEL : DES PRÉCISIONS S'IMPOSENT.....	7
CONTEXTE.....	7
CONFORMITÉ ET APPLICATION	7
A. Coût et efficacité.....	7
B. Comprendre la Loi et ses exigences	11
C. Mise en œuvre par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.....	15
D. Droit privé d'action.....	17
DÉFINITIONS ET EXCEPTIONS	21
A. Consentement.....	21
B. Messages électroniques commerciaux et autres éléments	24
CONCLUSION.....	29
 Annexe A : Liste des témoins	31
Annexe B : Liste des mémoires	35
Demande de réponse du gouvernement.....	37
Opinion complémentaire du Nouveau Parti démocratique du Canada.....	39

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Pour arriver à un bon produit final, il faut toujours compter sur une remarquable équipe de professionnels qui collaborent ou contribuent au projet en coulisse. À titre de président du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, j'aimerais remercier tous ceux qui ont veillé à la rigueur et à l'exhaustivité de notre examen législatif de la Loi canadienne anti-pourriel (LCAP).

L'examen législatif s'est déroulé du 26 septembre au 12 décembre 2017. Au cours de cette période, le Comité a tenu 13 réunions, a entendu 41 témoins et a reçu 29 mémoires d'un groupe très diversifié d'intervenants et de spécialistes. Les recommandations au gouvernement du Canada que contient le présent rapport reflètent méticuleusement les témoignages et préoccupations présentés au Comité.

Le principal défi de la LCAP, depuis son entrée en vigueur, demeure l'établissement d'un équilibre entre, d'une part, la diminution des envois de messages électroniques commerciaux non sollicités afin de limiter les coûts associés à ces messages et de protéger les Canadiens contre les pourriels et, d'autre part, la protection du droit des personnes et des organismes de faire la promotion de leurs activités licites. Pour arriver à un tel équilibre, il faut prendre des mesures législatives qui n'engendrent pas de conséquences imprévues.

En outre, les recommandations formulées dans le présent rapport reconnaissent que le gouvernement du Canada devrait profiter de l'occasion de rendre plus facile le respect de la loi. Le Comité appuie les principes et les objectifs de la LCAP, mais il est d'avis que des mesures pourraient être prises pour s'assurer que la Loi continue de « promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne ».

Dan Ruimy, député
Président

RÉSUMÉ

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi canadienne antipourriel (ci après, la Loi) en 2014, le volume de pourriels en provenance du Canada a diminué de plus du tiers. Bien que les détracteurs de la Loi affirment que ses dispositions prescriptives et souvent vagues découragent l'exercice des communications commerciales par voie électronique, d'autres intéressés font remarquer que la Loi rend le marketing électronique plus efficace, protège l'autonomie et les renseignements personnels des consommateurs et réduit les coûts associés aux messages électroniques commerciaux non sollicités.

Les éléments présentés au cours de l'examen législatif révèlent des divergences d'opinions profondes sur l'interprétation de la Loi. Le Comité unit sa voix à celle des témoins qui réclament la publication, par les organismes responsables de l'application de la loi, de documents d'orientation clairs, efficaces, accessibles et mis à jour régulièrement. Ces documents devraient être conçus en tenant compte des besoins des utilisateurs et avec l'appui de leur rétroaction.

Bien que l'amélioration des directives et de la sensibilisation doive être une priorité pour les années à venir, les résultats potentiels de cette solution demeurent limités. La Loi et ses règlements doivent être clarifiés de manière à réduire les coûts associés à la conformité et à mieux orienter l'application des dispositions. Le gouvernement du Canada doit porter son attention, entre autres, sur les dispositions qui définissent les messages électroniques commerciaux, le consentement et les messages entre entreprises. Une fois ces éléments clarifiés, le gouvernement sera mieux en mesure d'évaluer les répercussions de l'entrée en vigueur du droit privé d'action.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibération, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la *Loi visant à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la concurrence, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et la Loi sur les télécommunications* (la Loi) de manière à ce que son titre abrégé devienne « *Loi sur la protection du commerce électronique* ».

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada clarifie la définition de « message électronique commercial » de manière à s'assurer que les dispositions telles qu'établies dans la Loi et ses règlements soient claires et intelligibles pour les parties visées par la Loi et qu'elles n'engendrent pas des coûts de conformité indus. Plus particulièrement, la nature administrative et transactionnelle des messages mérite des clarifications.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada clarifie les dispositions se rapportant au « consentement tacite » et au « consentement exprès » de manière à s'assurer que les dispositions telles qu'établies dans la Loi et ses règlements soient claires et intelligibles pour les parties visées par la Loi et qu'elles n'engendrent pas des coûts de conformité indus.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada clarifie la définition de « adresse électronique » de manière à s'assurer que les dispositions telles qu'établies dans la Loi et ses règlements soient claires et intelligibles pour les

parties visées par la Loi et qu'elles n'engendrent pas des coûts de conformité indus.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada précise si la définition de « message électronique commercial » englobe les messages entre entreprises.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada précise si la définition de « message électronique commercial » englobe les messages électroniques figurant au paragraphe 6(6) de la Loi.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada examine, en ce qui concerne l'alinéa 6(2)a) de la Loi, la meilleure façon d'intégrer les messages transmis au nom d'une personne autorisée.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada clarifie la manière dont s'applique la Loi et ses règlements aux organismes de bienfaisance et aux organismes sans but lucratif de manière à s'assurer que les dispositions établies dans la Loi et ses règlements soient claires et intelligibles pour les parties visées par la Loi et qu'elles n'engendrent pas des coûts de conformité indus.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes redouble ses efforts de sensibilisation auprès des Canadiens, plus particulièrement auprès des petites entreprises, afin d'accroître la connaissance et la compréhension de la Loi et de ses règlements et de faire connaître les outils technologiques à leur disposition pour les aider à respecter les dispositions de la Loi.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada examine plus en détail les répercussions de l'application du droit privé d'action, une fois que les modifications et les clarifications auront été apportées à la Loi et à ses

règlements. Parallèlement, le gouvernement pourrait examiner si l'octroi de dommages-intérêts doit être fondé sur une preuve tangible de préjudice.

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada examine de quelle manière le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes peut communiquer des renseignements sur l'application de la Loi à des organismes nationaux d'application de la loi, notamment la Gendarmerie royale du Canada, le ministère de la Sécurité publique et des partenaires du domaine de la cybersécurité.

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada examine, de concert avec le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, des solutions permettant d'améliorer la transparence des méthodes, des enquêtes et de la détermination des sanctions, ainsi que de la collecte et de la communication de données sur les plaintes des consommateurs et les tendances en matière de pollupostage.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, le Bureau de la concurrence et le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada remplacent le titre « loi anti-pourriel du Canada » par le titre abrégé « *Loi sur la protection du commerce électronique* », ainsi que l'acronyme « LCAP » par l'acronyme « LPCE » dans tous les documents d'information et d'application et dans toute autre publication, sur toutes les plateformes, y compris fightspam.gc.ca.



LA LOI CANADIENNE ANTI-POURRIEL : DES PRÉCISIONS S'IMPOSENT

CONTEXTE

En 2010, le Parlement a adopté la *Loi visant à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la concurrence, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et la Loi sur les télécommunications* (ci-après, la Loi).

Couramment appelée Loi canadienne anti-pourriel ou LCAP, la Loi prohibe des pratiques commerciales qui pourraient notamment nuire à la fiabilité et à l'utilisation optimale des moyens de communication électronique dans le cadre des activités commerciales. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), le Bureau de la concurrence et le Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP) se partagent la tâche d'appliquer la Loi.

La plupart des dispositions de la Loi sont entrées en vigueur à la suite du décret C.P. 2013-1323 pris en juillet 2014. Les articles qui ne sont pas encore en vigueur, soit les articles 47 à 51 et l'article 55, se rapportent au droit privé d'action (DPA). Ces dispositions devaient prendre effet le 1^{er} juillet 2017, mais le gouverneur en conseil en a décrété la suspension sur la recommandation du ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique.

Le 14 juin 2017, la Chambre des communes a renvoyé l'examen des dispositions et de l'application de la Loi au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes (ci-après, le Comité), conformément à l'article 65 de cette loi. Cet examen, au cours duquel 63 témoignages et mémoires ont été présentés au Comité, s'est échelonné sur treize réunions qui ont eu lieu entre le 26 septembre et le 9 novembre 2017.

CONFORMITÉ ET APPLICATION

A. Coût et efficacité

Les témoins ne s'entendent pas à propos de l'incidence de la Loi sur les communications électroniques. Les pourriels demeurent l'un des principaux moyens de propagation des



logiciels malveillants et, en 2017, ils représentent jusqu'à maintenant plus de 50 % de toutes les communications par courriel¹. Néanmoins, depuis que la Loi a pris effet en 2014, Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) constate que le volume de pourriels en provenance du Canada a diminué de plus du tiers. De plus, le Canada, qui figurait parmi les cinq principaux pays producteurs de pourriels avant l'entrée en vigueur de la Loi, ne fait plus partie des dix premiers pays polluposteurs ni même peut-être des vingt premiers².

Il est difficile d'établir que la diminution des pourriels provenant du Canada est attribuable à la Loi³. Pour certains témoins, elle démontre l'efficacité de la Loi⁴. Pour d'autres témoins, la majeure partie, sinon la totalité de cette diminution tient à l'amélioration des technologies anti-pourriel⁵, alors que d'autres encore estiment qu'elle découle de l'effet combiné de la technologie et des mesures réglementaires⁶. Bien que ce point de vue soit discutable, des témoins ont mis en doute l'envergure des effets de la Loi sur les logiciels malveillants, l'hameçonnage et sur d'autres cybermenaces, qui, selon eux, sont tout

“ [Le] Canada, qui figurait parmi les cinq principaux pays producteurs de pourriels avant l'entrée en vigueur de la Loi, ne fait plus partie des dix premiers pays polluposteurs ni même peut être des vingt premiers. ”

-
- 1 Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes (INDU), *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 septembre 2017, [1105 \(Mark Schaen\)](#). Voir aussi Symantec, *Monthly Threat Report*, 2017 (Symantec Corporation, une société américaine de sécurité logicielle, estime que le taux mondial de pourriels a atteint 54,9 % en octobre 2017) [EN ANGLAIS SEULEMENT]; Symantec, *Internet Security Threat Report*, Mountain View, Symantec Corporation, 2017, p. 27-28 [EN ANGLAIS SEULEMENT].
 - 2 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 septembre 2017, [1105](#), [1130-1135](#), [1150 \(Mark Schaen\)](#).
 - 3 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 octobre 2017, [1235 \(David Elder\)](#).
 - 4 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1200 \(John Lawford\)](#); 17 octobre 2017, [1155 \(Michael Geist\)](#); 26 octobre 2017, [1110 \(Philippe Le Roux\)](#).
 - 5 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1100](#), [1145 \(Scott Smith\)](#); 5 octobre 2017, [1205 \(Natalie Brown\)](#); 17 octobre 2017, [1145 \(David Messer\)](#).
 - 6 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 31 octobre 2017, [1115 \(Christopher Padfield\)](#). Voir aussi 17 octobre 2017, [1145 \(Deborah Evans\)](#).

aussi courants aujourd'hui qu'avant l'entrée en vigueur de la Loi⁷.

Le Comité remarque que cette mesure législative a donné aux organismes canadiens responsables de la mise en œuvre de la loi l'autorité et les moyens nécessaires pour collaborer avec leurs homologues étrangers afin de s'attaquer aux pourriels ailleurs dans le monde⁸, ce qui répondrait, au moins en partie, à certaines des inquiétudes sur la difficulté de réglementer des activités qui ont lieu à l'extérieur de la juridiction canadienne. Les représentants du CRTC ont signalé que, bien que la Loi leur permette d'échanger des renseignements et de coordonner les efforts de mise en œuvre avec le Bureau de la concurrence, le CPVP et des partenaires étrangers, elle ne leur permet pas de faire de même avec d'autres organismes nationaux responsables de l'application de la loi et de la cybersécurité⁹.

John Lawford, directeur exécutif et avocat général du Centre pour la défense de l'intérêt public, a conseillé de rendre obligatoires la collecte et la publication de données sur les pourriels aux termes de la Loi. Cette exigence permettrait de mieux informer les décideurs sur l'efficacité de la législation :

S'il y a une chose qui n'a pas été faite correctement depuis l'introduction de la LCAP, c'est la collecte d'information, qui a été insuffisante. Puisque la LCAP n'oblige pas les [fournisseurs de services Internet] ou le Centre de notification des pourriels à déclarer le volume de pourriels, quoiqu'ils peuvent le signaler au CRTC, au Bureau de la concurrence ou au commissaire à la protection de la vie privée, et que la Loi n'exige pas la divulgation de cette information à la population ou au Parlement directement, nous ne savons pas très bien à quoi nous en tenir quant aux preuves de l'effet de la Loi sur les pourriels et les autres messages électroniques. [U]n mécanisme de signalement des pourriels plus solide et public [...] permettrait à tous les intervenants et chercheurs universitaires d'évaluer l'effet de la Loi à partir de renseignements objectifs¹⁰.

Selon certains témoins, la Loi a eu un effet dissuasif sur l'utilisation de la messagerie électronique. En effet, on a indiqué au Comité que, en raison des coûts qu'engendre la conformité à une loi prescriptive et, à bien des égards, vague, des entreprises et organismes sans but lucratif renonceraient à utiliser ce moyen pour communiquer avec

7 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1105 \(Michael Fekete\)](#); 17 octobre 2017, [1115 \(Wally Hill\)](#); 26 octobre 2017, [1105 \(William Michael Osborne\)](#).

8 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 septembre 2017, [1120, 1135 \(Mark Schaan\)](#); 17 octobre 2017, [1120 \(Michael Geist\)](#).

9 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 septembre 2017, [1135, 1215 \(Steve Harroun\)](#); 24 octobre 2017, [1130 \(Daniel Therrien\)](#).

10 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1125 \(John Lawford\)](#). Voir aussi 17 octobre 2017, [1120 \(Michael Geist\)](#); 17 octobre 2017, [1215 \(Michael Fekete\)](#).



leurs clients et donateurs, actuels ou potentiels, et même pour communiquer avec d'autres entreprises, et ce, parce qu'elles craignent d'enfreindre la loi ou qu'elles veulent éviter les coûts d'observation¹¹.

En revanche, d'autres témoins estiment que la Loi a eu un effet positif sur les communications électroniques en réduisant le volume de pourriels et en encourageant des pratiques de commercialisation efficaces¹². Entre 2014 et 2017, le pourcentage des messages électroniques commerciaux (MEC) parvenant à leur destinataire désigné est passé de 79 à 90 % au Canada, par rapport à 80 % dans le monde. Le pourcentage de courriels commerciaux qui sont ouverts et lus a lui aussi augmenté, passant de 26 à 32 %, par rapport à 21 % aux États-Unis¹³.

Des témoins ont exprimé des préoccupations quant au coût élevé du respect de la Loi. Plusieurs d'entre eux ont appuyé leurs propos avec l'exemple des exigences de tenue des dossiers. Les expéditeurs de MEC doivent non seulement consigner les consentements et les désabonnements, mais doivent aussi prendre en note les durées des différents cas de consentement tacite, lesquelles sont soit de six mois, soit de deux ans. Certains témoins ont fait part de solutions technologiques permettant de réduire les coûts¹⁴, mais Kim Arsenault, directrice principale des Services à la clientèle chez Inbox Marketer, prône plutôt la suppression de la durée de consentement tacite :

[L]es autorités de réglementation devraient éliminer la confusion et l'exigence relatives aux périodes de six mois ou de deux ans au chapitre du consentement tacite. Elles devraient définir clairement ce que sont le consentement exprès et le consentement tacite, et éliminer les périodes de six mois et de deux ans. Il est très difficile pour bien des entreprises, peu importe leur taille, de maintenir ce degré de détail qui peut

11 Voir par exemple INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1100-1105](#), [1215](#) ([Scott Smith](#)); 19 octobre 2017, [1115](#) ([Wally Hill](#)); 19 octobre 2017, [1135](#) ([James McLinton](#)); 24 octobre 2017, [1210](#), [1230](#) ([Suzanne Morin](#)); 7 novembre 2017, [1110](#) ([Kim Arsenault](#)); Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), [mémoire](#), 8 novembre 2017.

12 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 24 octobre 2017, [1220](#) ([Matthew Vernhout](#)).

13 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 octobre 2017, [1115](#) ([Philippe Le Roux](#)); 7 novembre 2017, [1110](#), [1130](#) ([Kim Arsenault](#)).

14 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 24 octobre 2017, [1235](#) ([Matthew Vernhout](#)); CASL Cure, [mémoire](#), 23 octobre 2017; Coalition of Business and Technology Association (CBTA), [mémoire](#), 22 novembre 2017.

constamment changer et évoluer. Ce ne sont pas toutes les solutions technologiques qui peuvent consigner adéquatement des renseignements à ce sujet¹⁵.

Peu de témoins ont été en mesure de fournir une évaluation précise des coûts associés au respect de la Loi¹⁶. De toute évidence, les coûts d'observation varient selon la taille de l'organisation et le volume de ses communications électroniques¹⁷. Toutefois, des témoins ont parlé au Comité de sommes pouvant atteindre 700 \$ pour les particuliers, aller de 1 300 à 25 000 \$ pour les petites et moyennes entreprises, être de l'ordre de 25 000 à 100 000 \$ pour les grandes entreprises, et s'élever à des millions de dollars pour les organisations de plus grande taille¹⁸. Un témoin a signalé que certaines sociétés de commercialisation offrent des services de communications électroniques conçus pour respecter la Loi¹⁹.

B. Comprendre la Loi et ses exigences

Les témoignages entendus par le Comité révèlent que de nombreux Canadiens qui envoient des messages électroniques commerciaux ne connaissent pas la Loi et comprennent encore moins comment se conformer à ses exigences. Souvent, des entreprises ne se rendent pas compte que la Loi s'applique à eux parce que leur personnel ne considère pas leurs communications comme des « pourriels²⁰ ». Le nom courant de la Loi, qui met l'accent sur les pourriels plutôt que sur les communications et le commerce électroniques, ne fait qu'exacerber le problème. Philip Palmer a proposé de rétablir l'ancien titre abrégé de la Loi – la « *Loi sur la protection du commerce électronique* » – afin de mieux refléter son objectif général²¹.

15 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 novembre 2017, [1115 \(Kim Arsenault\)](#). Voir aussi INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 novembre 2017, 5 octobre 2017, [1105 \(Scott Smith\)](#); 19 octobre 2017, [1120 \(Wally Hill\)](#); 19 octobre 2017, [1230 \(Andrew Schiestel\)](#); FCEI, *mémoire*, 8 novembre 2017; Association des banquiers canadiens, *mémoire*, 15 novembre 2017; Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes (ACCAP), *mémoire*, 15 novembre 2017.

16 Voir par exemple INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1240 \(Nathalie Brown\)](#); 17 octobre 2017, [1150 \(Deborah Evans\)](#); 19 octobre 2017, [1225 \(James McLinton\)](#); 26 octobre 2017, [1120 \(Bill Schaper\)](#); Ontario Nonprofit Network (ONN), *mémoire*, 27 octobre 2017; FCEI, *mémoire*, 8 novembre 2017.

17 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 septembre 2017, [1155 \(Charles Taillefer\)](#).

18 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 octobre 2017, [1225 \(Wally Hill\)](#); 26 octobre 2017, [1110 \(Philippe Le Roux\)](#); 7 novembre 2017, [1110, 1145 \(Kim Arsenault\)](#).

19 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 novembre 2017, [1205 \(Chris Lewis\)](#).

20 FCEI, *mémoire*, 8 novembre 2017.

21 Philip Palmer, *mémoire*, 22 novembre 2017.



La plupart des témoins ont fait valoir que les dispositions principales de la Loi ne sont pas suffisamment claires²². La définition de « message électronique commercial », par exemple, laisse plusieurs perplexes²³ : s'applique-t-elle aux messages qui, même s'ils n'incitent pas le destinataire à faire affaire avec l'expéditeur, comprennent le logo d'une entreprise qui mène des activités commerciales? Vise-t-elle un bulletin d'information ou des incitatifs financiers destinés à encourager des gens à participer à une étude? Comment la définition de MEC s'applique-t-elle aux diverses activités des organismes de bienfaisance ou des organismes sans but lucratif? De façon plus générale, quel type de contenu permettrait de conclure qu'un message a pour but, du moins en partie, d'inciter la participation à une activité commerciale?

“ [De] nombreux Canadiens qui envoient des messages électroniques commerciaux ne connaissent pas la Loi et comprennent encore moins comment se conformer à ses exigences. ”

Des témoins ont admis éprouver des difficultés de compréhension à propos de nombreux autres aspects de la Loi, notamment les dispositions sur le consentement, la tenue des dossiers, les définitions d'« adresse électronique » et de « programme d'ordinateur » et la détermination des sanctions administratives pécuniaires (SAP), de même que l'application de la Loi aux activités de financement, aux médias sociaux, à l'Internet des objets et aux programmes de fidélisation²⁴. Le fait qu'un nombre élevé de témoins aient réclamé l'ajout de dispositions qui figurent déjà à la législation fait suffisamment preuve de la mauvaise connaissance du principe et des détails de la Loi.

22 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1130 \(Barry Sookman\)](#); 17 octobre 2017, [1225 \(David Messer\)](#); Association du Bareau canadien (ABC), [mémoire](#), 24 octobre 2017.

23 Voir par exemple INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1220 \(Barry Sookman\)](#); 5 octobre 2017, [1115 \(Aisha Fournier Diallo\)](#); 17 octobre 2017, [1135 \(Deborah Evans\)](#); 24 octobre 2017, [1210 \(Suzanne Morin\)](#); 24 octobre 2017, [1255 \(Matthew Vernhout\)](#); 26 octobre 2017, [1120 \(Bill Schaper\)](#); 7 novembre 2017, [1115 \(Kim Arsenault\)](#); Universités Canada (UC), [mémoire](#), 27 octobre 2017; Community Sector Council Newfoundland and Labrador (CSCNL), [mémoire](#), 30 octobre 2017; Association de la recherche et de l'intelligence marketing (ARIM), [mémoire](#), 6 novembre 2017; Association canadienne des télécommunications sans fil (ACTS), [mémoire](#), 17 novembre 2017.

24 Voir par exemple INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1230 \(Michael Geist\)](#); 17 octobre 2017, [1135 \(Deborah Evans\)](#); 19 octobre 2017, [1130 \(Jason McLinton\)](#); 19 octobre 2017, [1150 \(Andrew Schiestel\)](#); 24 octobre 2017, [1230 \(Neil Schwartzman\)](#); 24 octobre 2017, [1255 \(Suzanne Morin\)](#); 26 octobre 2017, [1125 \(William Michael Osborne\)](#); 7 novembre 2017, [1115, 1215 \(Kim Arsenault\)](#); Association canadienne de l'immeuble (ACI), [mémoire](#), 6 novembre 2017.

Certains aspects de l'organisation et de la promotion de la Loi exacerbent les difficultés de compréhension. La Loi a mené à l'adoption de non pas un, mais deux règlements sur la protection du commerce électronique (un par le gouverneur en conseil et un autre par le CRTC)²⁵. Son principal instrument de promotion – fightspam.gc.ca – ne fournit pas de renseignements à propos de l'interprétation de la législation, mais redirige ses visiteurs vers d'autres organismes administratifs et de mise en œuvre de la Loi, lesquels disposent de leurs propres matériels d'orientation²⁶. Scott Smith, directeur à la Chambre de commerce du Canada, explique comment il est difficile de comprendre et de se conformer aux exigences de la Loi en raison de la dispersion des informations qui la concerne :

[Vous] devez être en mesure d'observer plusieurs niveaux de textes de loi. La loi est très contraignante. Par conséquent, vous devez la suivre très étroitement. Ensuite, vous devez respecter la réglementation mise en œuvre par [ISDE]. Puis, vous devez prêter attention à la réglementation du CRTC et aux directives publiées par le Bureau de la concurrence et le Commissariat à la protection de la vie privée. De plus, vous devez lire le résumé de l'étude d'impact de la réglementation pour obtenir un peu de contexte ou parvenir à comprendre la raison d'être de la loi. Enfin, vous devez lire les directives du CRTC qui, dans bon nombre de cas, ne sont pas très utiles, parce qu'elles ne vous donnent pas beaucoup de directions²⁷.

Steven Harroun, chef de l'application de la Conformité et enquêtes au CRTC, a fait remarquer qu'il est essentiel « que les entreprises connaissent les règles [...] et [sachent] ce qui est nécessaire [pour s'y conformer]²⁸ ». Le CRTC a d'ailleurs publié des documents d'orientation sur de nombreux aspects qui laissent des témoins dans l'incertitude²⁹. Le Conseil organise aussi des activités de sensibilisation afin de renseigner les intervenants sur le contenu de la Loi³⁰.

Cependant, la preuve présentée au Comité suggère qu'il y a encore beaucoup place à amélioration, tel qu'illustré par le témoignage de Barry Sookman, associé à la firme McCarthy Tétrault, s.r.l., et conseiller auprès du groupe Lighten CASL Inc. :

25 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1220 \(Barry Sookman\)](#); 5 octobre 2017, [1240 \(Scott Smith\)](#); 24 octobre 2017, [1210 \(Suzanne Morin\)](#).

26 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 31 octobre 2017, [1115 \(Christopher Padfield\)](#).

27 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1240 \(Scott Smith\)](#).

28 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 septembre 2017, [1120 \(Steven Harroun\)](#).

29 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 9 novembre 2017, [1105 \(Steve Harroun\)](#).

30 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 septembre 2017, [1110 \(Steve Harroun\)](#); 31 octobre 2017, [1130 \(Christopher Padfield\)](#); 9 novembre 2017, [1130 \(Steve Harroun\)](#).



J'ai déjà assisté à des réunions où des entreprises s'acharnent à déchiffrer le tout [...] Il y a 25 personnes réunies dans une salle, dont cinq avocats, qui passent en revue une panoplie de courriels envoyés et qui essaient de déterminer s'il s'agit d'un MEC, s'il y a moyen d'obtenir un consentement et s'il est possible de se désabonner comme il se doit. Il faut autant de personnes pour essayer d'y comprendre quelque chose, et on n'y arrive toujours pas. Imposer cela à une petite entreprise, sachant que ce n'est pas compréhensible... cette mesure législative est tellement complexe que les petites entreprises ordinaires n'arrivent pas à comprendre ce qu'elles doivent faire³¹.

Tant les tenants que les opposants de la Loi s'entendent pour dire que le CRTC doit revoir ses activités de sensibilisation et ses documents d'orientation pour s'assurer qu'ils sont suffisants et efficaces³². Suzanne Morin, présidente de la Section du droit de la vie privée et de l'accès à l'information de l'Association du Barreau canadien, a décrit les documents d'orientation offerts dans les termes suivants :

Le peu de renseignements actuellement disponibles pour dissiper la confusion et l'incertitude découlant de la LCAP augmente le risque de non-conformité par inadvertance. Les renseignements actuellement fournis sont incomplets, désuets, incohérents et parfois même un peu simplistes. Par exemple, les lignes directrices sur l'interprétation du règlement concernant la protection du commerce électronique présentent des obligations que la loi elle-même ne vient pas étayer. Selon les lignes directrices, le consentement doit être indiqué séparément des conditions d'utilisation ou de vente, tandis que [la] LCAP mentionne seulement que le consentement doit être indiqué séparément. Il s'agit là d'une obligation supplémentaire qu'on ne trouve pas dans la Loi³³.

L'accès aux documents d'orientation est aussi un sujet de préoccupation. Philippe Le Roux, président de Certimail, a illustré les difficultés auxquelles les Canadiens sont confrontés seulement pour obtenir l'orientation existante sur les principales dispositions de la Loi :

En mai 2014, le CRTC a publié un bulletin d'information qui précisait les exigences auxquelles il fallait se soumettre pour pouvoir faire appel à la défense de bonne diligence, donc au paragraphe 33(1) de la Loi. Ce dernier prévoit que toute entreprise qui démontre avoir pris les mesures nécessaires pour se conformer à la Loi est à l'abri des pénalités en cas de violation. Dans ce bulletin, le CRTC précise qu'il entend par « mesures nécessaires » un programme de conformité qui comprend huit catégories d'exigences. Le problème, c'est que ce bulletin d'information est publié au fin fond du

31 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1220 \(Barry Sookman\)](#). Voir aussi 24 octobre 2017, [1230 \(Suzanne Morin\)](#).

32 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1125 \(Michael Geist\)](#); 26 octobre 2017, [1140](#), [1220 \(Philippe Le Roux\)](#); Cyberimpact, [mémoire](#), 6 novembre 2017; ACI, [mémoire](#), 6 novembre 2017; ARIM, [mémoire](#), 6 novembre 2017; FCEI, [mémoire](#), 8 novembre 2017.

33 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 24 octobre 2017, [1210 \(Suzanne Morin\)](#).

site Web du CRTC. Cela a pris deux ans à la plupart des avocats spécialisés dans le domaine pour le découvrir. Sur le site de vulgarisation de la Loi, à fightspam.gc.ca, il n'y a aucune référence à ce bulletin, pas plus que dans les communications publiques du CRTC³⁴.

En raison du climat d'incertitude, il est difficile d'évaluer ce qui est acceptable aux termes de la Loi. La plupart des témoins conviennent que le manque de compréhension de la Loi entraîne une hausse des coûts d'observation en raison, dans certains cas, du risque accru de violation et, dans d'autres cas, de l'adoption d'une approche trop prudente³⁵. Sans nier le fait que tous les Canadiens soient tenus de connaître la loi, force est de constater que cette Loi ne pourra atteindre son but en l'absence d'un encadrement adéquat par les autorités chargées de sa mise en œuvre.

“ Tant les tenants que les opposants de la Loi s'entendent pour dire que le CRTC doit revoir ses activités de sensibilisation et ses documents d'orientation pour s'assurer qu'ils sont suffisants et efficaces. ”

C. Mise en œuvre par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

La plupart des enquêtes du CRTC sont entreprises à la suite d'une plainte déposée au Centre de notification des pourriels (CNP), qui est un site Web centralisé. Le CNP, qui reçoit environ 4 000 signalements par semaine, a recueilli plus d'un million de plaintes depuis 2014³⁶. Les analystes du renseignement du CRTC examinent les renseignements soumis par l'entremise du CNP et, dans la mesure du possible, dégagent des tendances et des liens entre les plaintes, afin de repérer celles qui font partie de la même campagne d'envois. Les agents d'application de la loi examinent ces analyses en vue de cerner les dossiers viables et les contrevenants potentiels³⁷.

34 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 octobre 2017, [1150 \(Philippe Le Roux\)](#).

35 Voir par exemple INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1115 \(Aïsha Fournier Diallo\)](#); 17 octobre 2017, [1135 \(Deborah Evans\)](#); 17 octobre 2017, [1225 \(David Messer\)](#); 17 octobre 2017, [1250 \(Adam Kardash\)](#); 26 octobre 2017, [1135](#), [1155](#), [1215 \(Philippe Le Roux\)](#); 7 novembre 2017, [1110](#), [1200](#), [1215 \(Kim Arsénault\)](#); ABC, *mémoire*, 24 octobre 2017; Imagine Canada, *mémoire*, 27 octobre 2017; Cyberimpact, *mémoire*, 6 novembre 2017.

36 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 septembre 2017, [1205 \(Mark Schaan\)](#); 9 novembre 2017, [1150 \(Neil Barratt\)](#).

37 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 9 novembre 2017, [1150 \(Neil Barratt\)](#).



Le Comité a entendu plusieurs témoignages à propos des méthodes suivant lesquelles le CRTC sélectionne les dossiers sur lesquels il fait enquête et comment il met en œuvre la Loi. Des agents du CRTC chargés de mettre en œuvre la Loi ont expliqué qu'ils choisissent les dossiers en fonction de la probabilité de prouver une violation à la Loi et du potentiel d'encourager le respect de législation³⁸. En vertu de la Loi, le CRTC dispose d'un large éventail d'instruments d'observation et d'application, comme la lettre d'avertissement, l'engagement et les SAP. D'un dossier à l'autre, les agents de mise en œuvre ont recours à l'instrument qui est le plus susceptible d'assurer le respect de la Loi³⁹.

En revanche, plusieurs témoins ont prétendu que le CRTC n'ait ciblé que des entreprises légitimes qui tentaient d'entrer en contact avec des clients, acquis ou éventuels, de bonne foi, au lieu de s'attaquer à de « véritables » polluposteurs, et que des SAP démesurées aient été imposées à de petites entreprises qui ont enfreint la loi involontairement.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le personnel du CRTC a mené 30 enquêtes⁴⁰. Celles-ci ont donné lieu à la transmission de 22 lettres d'avertissement, à la conclusion de cinq engagements qui ont abouti à des sanctions totalisant 468 000 \$, et à l'émission de trois procès-verbaux de violation. Ces trois procès-verbaux de violation ont donné lieu à autant de décisions par le Conseil. Au terme de deux de ces décisions, le CRTC a réduit les SAP initiales de 640 000 \$ à 50 000 \$ et de 1,1 million de dollars à 200 000 \$, et dans le troisième cas, le montant de la SAP est demeuré à 15 000 \$. Les Canadiens peuvent consulter le site Web du Conseil pour obtenir des renseignements sur les circonstances de chaque dossier et les infractions concernées⁴¹.

Certains témoins ont proposé de limiter le pouvoir discrétionnaire exercé par le CRTC sur le choix des mesures d'application entreprises contre des contrevenants au moyen d'une gradation obligatoire. Une telle gradation contraindrait le Conseil à remettre une lettre d'avertissement aux contrevenants qui en sont à leur première infraction et à accroître progressivement la sévérité de mesures de mise en œuvre si d'autres infractions ont

38 *Ibid.*

39 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 septembre 2017, [1120, 1135 \(Steve Harroun\)](#); 26 septembre 2017, [1150 \(Neil Barratt\)](#).

40 *Ibid.*, 1140 (Neil Barratt).

41 Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Les avis de violation, les engagements, les sanctions et les procès-verbaux de violation*, crtc.gc.ca, 12 septembre 2017.

lieu, y compris les montants des SAP, proportionnellement à leur gravité⁴². Les représentants du CRTC ont répliqué que de telles restrictions limiteraient la capacité de l'organisme à adapter les mesures de mise en œuvre au cas par cas, notamment dans le but de promouvoir le respect de la Loi et de prévenir les récidives⁴³.

Le Comité prend note de témoignages soulignant que l'application du pouvoir discrétionnaire du Conseil n'empêche pas son personnel de l'exercer avec transparence⁴⁴. Un témoin a d'ailleurs suggéré que les agents de mise en œuvre soient tenus de justifier le montant de toute sanction imposée⁴⁵.

Le Comité constate également que, dans deux cas sur trois, le CRTC a réduit considérablement les SAP recommandées par son personnel de mise en œuvre de la Loi. Il remarque aussi que les sommes recommandées étaient bien inférieures aux sanctions maximales prévues dans les circonstances des dossiers en question.

Le *Register of Known Spam Operations* (ROKSO) de l'organisme Spamhaus recense présentement plus de 70 des plus grandes opérations de pourriel au monde. Lors de l'entrée en vigueur de la Loi en 2014, on trouvait au Canada sept de ces opérations⁴⁶. Aujourd'hui, la liste ROKSO montre que seulement deux de ces opérations sont encore actives au pays⁴⁷. Des représentants du personnel d'application de la Loi du CRTC ont affirmé avoir connaissance de l'existence de ces deux opérations et qu'ils « cherch[ent] une façon de [s'y] attaquer⁴⁸ ». Le Comité espère voir des progrès sur ce plan.

D. Droit privé d'action

Si le DPA de la Loi devait entre en vigueur, toute personne « qui prétend être touchée par les actes ou omissions qui constituent une contravention à l'un des articles 6 à 9 de

42 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1140 \(Deborah Evans\)](#); 19 octobre 2017, [1140 \(Wally Hill\)](#); 26 octobre 2017, [1210 \(Philippe Le Roux\)](#); Shaw Communications inc., [mémoire](#), 23 novembre 2017.

43 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 9 novembre 2017, [1115-11120 \(Steve Harroun\)](#).

44 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 octobre 2017, [1140 \(Wally Hill\)](#); Email Sender and Provider Coalition (ESPC), [mémoire](#), 18 octobre 2017; ACI, [mémoire](#), 6 novembre 2017.

45 ARIM, [mémoire](#), 6 novembre 2017.

46 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1125 \(Michael Geist\)](#).

47 Spamhaus Project, « [Register of Known Spam Operations](#) » [EN ANGLAIS SEULEMENT], 12 mai 2017 (consulté le 5 décembre 2017). INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1125 \(Michael Geist\)](#); 9 novembre 2017, [1115 \(Neil Barratt\)](#).

48 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 9 novembre 2017, [1115 \(Neil Barratt\)](#).



la présente loi⁴⁹ », et aux termes d'articles précis de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) et de la *Loi sur la concurrence*, pourra s'adresser à une cour de justice pour obtenir du contrevenant des dommages-intérêts préétablis et compensatoires.

Plusieurs témoins ont exprimé leurs préoccupations à propos du DPA. Charles Taillefer, directeur à la Direction de la politique sur la vie privée et la protection des données d'ISDE, a expliqué que de nombreux intervenants s'inquiètent particulièrement du fait qu'il n'est pas nécessaire de démontrer qu'un préjudice a été causé et que « des dommages-intérêts pourraient être versés à une personne simplement parce qu'elle a reçu un message électronique commercial sans y avoir consenti⁵⁰ ». D'autres témoins ont fait valoir que le DPA est trop onéreux et trop ambigu, redoutant que des entreprises soient entraînées dans des poursuites frivoles et des recours collectifs même si elles respectent pleinement la Loi, par exemple si leur système d'information commet des erreurs⁵¹. D'après l'Association des banquiers canadiens, la crainte de recours collectif pourrait dissuader certaines entreprises de faire affaires au Canada⁵².

Certains témoins s'inquiètent aussi du fait que les organismes de bienfaisance et sans but lucratif puissent être ciblés par le DPA. Puisque les administrateurs et les directeurs seraient tenus personnellement responsables si les actifs de l'organisme n'étaient pas suffisants pour couvrir les sanctions prévues par la DPA, les organismes pourraient avoir de la difficulté à embaucher et à garder en poste des personnes qui accepteraient, en plus de leurs tâches, d'être exposées à ce degré de responsabilité⁵³. Le fait que la

49 *Loi visant à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la concurrence, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et la Loi sur les télécommunications*, L.C. 2010, ch. 23, paragraphe 47(1).

50 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 septembre 2017, [1215 \(Charles Taillefer\)](#).

51 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1155 \(Barry Sookman\)](#); 5 octobre 2017, [1100 \(Scott Smith\)](#); 17 octobre 2017, [1135 \(Deborah Evans\)](#); 19 octobre 2017, [1225 \(Wally Hill\)](#); 26 octobre 2017, [1105 \(William Michael Osborne\)](#); Rogers Communications, *mémoire*, 17 octobre 2017; ACI, *mémoire*, 6 novembre 2017.

52 Association des banquiers canadiens, *mémoire*, 15 novembre 2017.

53 Imagine Canada, *mémoire*, 26 octobre 2017; Chambre des organismes bénévoles de Calgary (COBC), *mémoire*, 27 octobre 2017.

défense de diligence raisonnable prévue par la Loi ne semble pas apaiser les inquiétudes révèle un autre aspect de l'application de la Loi qui nécessite d'être clarifié⁵⁴.

Quelques témoins ont mentionné que l'application du DPA dans le cas de renseignements faux ou trompeurs relève de la *Loi sur la concurrence* et ont signalé, plus précisément, que l'article 74.011 de cette loi ne contient aucun seuil d'importance relative, ce qui pourrait donner lieu à des poursuites fondées sur des représentations trompeuses futiles ou sur des inexactitudes dans des MEC⁵⁵.

À l'inverse, certains témoins défendent le DPA et demandent sa mise en vigueur. Alysia Lau, conseillère externe pour le Centre pour la défense de l'intérêt public, a fait valoir que la suspension du DPA prive les consommateurs d'un recours contre les auteurs de pourriels agressifs. Par conséquent, ces derniers « ont peu de risque d'encourir des SAP importantes ou d'autres sanctions⁵⁶ ». Certains témoins sont d'avis que la lutte contre les pourriels doit reposer sur une loi anti-pourriel stricte qui prévoit un DPA afin de compléter les efforts que déploient les organismes d'application de la loi pour protéger la population contre les pratiques illégales. Le DPA permettrait aux Canadiens touchés personnellement par le pourriel d'obtenir une compensation financière⁵⁷.

Les représentants de MapleGrow Capital Inc. ont prôné l'inclusion de la disposition sur le DPA dans la Loi parce qu'elle « a pour effet de transférer des organismes de réglementation au marché libre la majorité des coûts, des décisions et des risques liés à l'application de la loi⁵⁸ ». Ils ont ajouté que les entreprises seront plus enclines à se plier à leurs obligations, question d'éviter des recours collectifs⁵⁹. Les représentants de MapleGrow Capital ont conclu que, sans le DPA, la loi serait « vide de sens et injuste » et qu'« elle aurait uniquement pour effet de punir les entreprises qui ont engagé de bonne

54 *Loi visant à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la concurrence, la Loi sur la protection des renseignements personnel et les documents électroniques et la Loi sur les télécommunications*, L.C. 2010, ch. 23, paragraphe 54(1).

55 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 24 octobre 2017, [1210 \(Suzanne Morin\)](#); 26 octobre 2017, [1105 \(William Michael Osborne\)](#).

56 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1125 \(Alysia Lau\)](#).

57 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1235 \(Michael Geist\)](#); 24 octobre 2017, [1115 \(Daniel Therrien\)](#); 9 novembre 2017, [1200 \(Steven Harroun\)](#); 7 novembre 2017, [1130 \(Chris Lewis\)](#); Philip Palmer, *mémoire*, 22 novembre 2017.

58 MapleGrow Capital Inc., *mémoire*, 1 novembre 2017.

59 *Ibid.* Voir aussi INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 novembre 2017, [1135 \(Chris Lewis\)](#).



foi les frais liés à la conformité, tout en permettant à ceux qui se moquent de la loi de continuer d’agir de cette façon⁶⁰ ».

Plusieurs témoins ont plutôt proposé de modifier le DPA avant sa mise en vigueur. Par exemple, on a fait valoir au Comité que, à l’instar des dispositions législatives en vigueur aux États-Unis, les poursuites intentées en vertu de cette disposition devraient se limiter aux organismes directement touchés par le pourriel, les logiciels malveillants et autres menaces en ligne et dont les réseaux ont subi des dommages, comme les fournisseurs de services Internet⁶¹.

Selon Michael Fekete, associé, Osler, Hoskin & Harcourt LLP, « il faudrait accorder le droit d’agir pour poursuivre non pas la personne qui reçoit un message non conforme, mais aux entreprises qui sont en mesure de poursuivre les mauvais sujets, en accordant à celles-ci la possibilité d’appuyer les efforts du CRTC⁶² ».

D’autres témoins étaient d’avis que le DPA devrait seulement s’appliquer aux « mauvais sujets » – ceux qui diffusent des logiciels malveillants et des publicités trompeuses et qui recueillent des adresses courriel⁶³ – et aux cas de violation de la Loi où les préjudices peuvent être clairement démontrés⁶⁴. Dans le même ordre d’idées, certains témoins ont proposé d’éliminer entièrement les dommages-intérêts préétablis⁶⁵.

L’Association des banquiers canadiens a recommandé au gouvernement de modifier le DPA pour s’assurer qu’elle ne soit pas utilisée contre une entreprise légitime qui aurait violé la Loi par inadvertance⁶⁶. Certains témoins ont fait valoir que, pour éviter l’imposition de sanctions financières élevées à ce type d’organisme, les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif ne devraient pas pouvoir être soumis à

60 MapleGrow Capital Inc., [mémoire](#), 1 novembre 2017.

61 Voir INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1245 \(David Messer\)](#); 19 octobre 2017, [1120 \(Wally Hill\)](#); 24 octobre 2017, [1230 \(Suzanne Morin\)](#). Voir aussi INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 septembre 2017, [1150 \(Charles Taillefer\)](#).

62 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1105 \(Michael Fekete\)](#).

63 *Ibid.*, [1235 \(Michael Fekete\)](#); 17 octobre 2017, [1200](#), [1235 \(Adam Kardash\)](#); 19 octobre 2017, [1220 \(Stephanie Provato\)](#).

64 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1115 \(Adam Kardash\)](#).

65 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 octobre 2017, [1120 \(Wally Hill\)](#); ACTS, [mémoire](#), 17 novembre 2017; ESPC, [mémoire](#), 18 octobre 2017.

66 Association des banquiers canadiens, [mémoire](#), 15 novembre 2017.

des saisies privées ou à la responsabilité personnelle et que le DPA ne devrait pas s'appliquer à eux⁶⁷.

Pour d'autres témoins, maintenir le DPA requerrait encore davantage d'amendements législatifs. Par exemple, Barry Sookman a indiqué qu'ajuster la Loi pour qu'elle ne s'applique qu'aux cybermenaces réduirait les préoccupations à propos du DPA⁶⁸.

D'autres témoins estiment que le DPA devrait être supprimé de la Loi, indiquant qu'il semble superflu, puisque trois organismes s'occupent déjà de la mise en œuvre de la Loi⁶⁹. L'Association du Barreau canadien appuie d'ailleurs la suspension du DPA jusqu'à la conclusion d'une analyse approfondie de sa pertinence au sein de la Loi dans son ensemble⁷⁰. Le scientifique en chef de Spamhaus Technology Ltd., Chris Lewis, a proposé que le DPA soit mise en œuvre de manière progressive.

Enfin, selon de nombreux témoins, il y aurait lieu de clarifier ou de modifier la Loi avant la mise en vigueur du DPA. Mark Schaan, directeur général de la Direction générale des politiques-cadres du marché, ISDE, a expliqué que les inquiétudes par rapport aux dispositions sur le DPA concernent principalement le risque de recours collectifs et la responsabilité juridique que pourrait soulever la conformité. Il a ajouté que la notion de consentement devrait être clarifiée avant l'entrée en vigueur des dispositions⁷¹. Quelques témoins s'accordent pour faire valoir que, du fait de la complexité de la législation, le DPA pourrait encourir de lourds coûts pour les entreprises qui violent involontairement la Loi⁷².

67 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 octobre 2017, [1120, 1205 \(Bill Schaper\)](#); ONN, [mémoire](#), 27 octobre 2017; CSCNL, [mémoire](#), 30 octobre 2017.

68 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1250 \(Barry Sookman\)](#).

69 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1110, 1225 \(Aisha Fournier Diallo\)](#); 17 octobre 2017, [1135 \(David Messer\)](#); 17 octobre 2017, [1140 \(Deborah Evans\)](#); 19 octobre 2017, [1120 \(Wally Hill\)](#); 19 octobre 2017, [1130 \(James McLinton\)](#); ESPC, [mémoire](#), 18 octobre 2017; ACI, [mémoire](#), 6 novembre 2017; ACCAP, [mémoire](#), 15 novembre 2017; ACTS, [mémoire](#), 17 novembre 2017; Association canadienne des constructeurs de véhicules (ACCV), [mémoire](#), 22 novembre 2017; Shaw Communications Inc., [mémoire](#), 23 novembre 2017.

70 ABC, [mémoire](#), 24 octobre 2017; INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 24 octobre 2017, [1210 \(Suzanne Morin\)](#).

71 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 septembre 2017, [1155 \(Mark Schaan\)](#).

72 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 septembre 2017, [1125 \(Mark Schaan\)](#); 17 octobre 2017, [1250 \(Michael Fekete\)](#); FCEI, [mémoire](#), 8 novembre 2017; ACCAP, [mémoire](#), 15 novembre 2017.



DÉFINITIONS ET EXCEPTIONS

A. Consentement

Les dispositions de la Loi qui portent sur le consentement ont fait l'objet de nombreux débats devant le Comité. Certains témoins sont d'avis que le modèle positif de consentement intégré à réglementation des MEC est trop strict et qu'il y aurait lieu de modifier la Loi pour plutôt intégrer un modèle négatif de consentement, qui s'appuierait sur de solides exigences de désabonnement. Selon ce modèle, les expéditeurs pourraient transmettre des MEC à des personnes jusqu'à ce que celles-ci se désabonnent. Selon ces témoins, les entreprises auraient intérêt à limiter le nombre de messages qu'elles transmettent afin de s'adapter aux clients actuels et potentiels. En outre, le modèle négatif de consentement réduirait les coûts de conformité associés à la gestion des consentements et permettrait aux nouvelles entreprises de percer plus facilement le marché, ce qui renforcerait la compétition⁷³.

Sans pour autant recommander la refonte de la Loi autour du modèle négatif de consentement, certains témoins ont proposé de simplifier et d'assouplir ses dispositions sur le consentement. Ils déplorent en effet le fait que ces dispositions soient trop strictes⁷⁴. Sur cette question, Michael Fekete a dit ce qui suit :

La loi vous oblige à demander un consentement explicite.

[...]

Vous devez dire ceci est le nom de mon entreprise, et ceci est mon adresse postale, avec mon adresse de courriel, ou mon adresse Web, ou mon numéro de téléphone. Vous devez également préciser que vous avez le droit de retirer votre consentement, ou encore de le retenir, ou de le retirer plus tard.

Si je ne vous le demande pas de cette façon précise, avec ces informations, votre consentement n'est pas valide [...]

Je vais maintenant vous donner un autre exemple sur le consentement tacite. [Il est nécessaire] de disposer d'un régime de consentement solide, mais il faut être prêt à faire preuve de bonne volonté pour étudier les circonstances et se demander si quelque chose est logique pour cette petite entreprise qui veut envoyer un message à un client et qui s'y sent autorisée parce qu'elle a déjà eu une relation avec celui-ci.

73 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1115 \(Aïsha Fournier Diallo\)](#); 5 octobre 2017, [1200, 1245 \(Scott Smith\)](#); 19 octobre 2017, [1230 \(James McLinton\)](#); 26 octobre 2017, [1105 \(William Michael Osborne\)](#).

74 Voir par exemple INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1110-1115 \(Adam Kardash\)](#); 17 octobre 2017, [1130-1135 \(David Messer\)](#); 19 octobre 2017, [1150 \(Wally Hill\)](#).

[...]

Si je vous ai acheté quelque chose au cours des deux dernières années, vous pouvez m'envoyer un message, mais si je veux me désabonner d'un service gratuit, alors que je n'ai rien acheté, vous n'y êtes peut-être pas autorisés à me l'envoyer. Je dis « peut-être » parce que nous sommes laissés dans le noir pour interpréter le texte de la loi. Il est trop normatif pour avoir du sens pour les entreprises, sans parler du milieu juridique qui doit l'interpréter⁷⁵.

L'Association canadienne de la technologie de l'information a également recommandé de remplacer la notion de « consentement implicite » par celle, plus souple, de « consentement inféré » telle qu'établie par la législation anti-pourriel australienne.⁷⁶

Selon d'autres témoins, on devrait plutôt s'inspirer de la LPRPDE pour transformer les dispositions de la Loi sur le consentement en un ensemble de principes plutôt que d'en faire des exigences techniques et prescriptives⁷⁷. Wally Hill, vice-président de l'Association canadienne du marketing, a affirmé que « la LCAP aurait dû adopter l'approche de la LPRPDE en matière de consentement, le consentement explicite étant requis dans le cas des communications de nature délicate et un consentement implicite valide pour la plupart des autres MEC, exigences auxquelles il faut ajouter obligatoirement l'option de désabonnement sur chaque message⁷⁸ ».

Michael Geist, professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa de même que membre du Groupe de travail sur le pourriel qui a porté la Loi jusqu'à son adoption en 2005, a recommandé de ne pas modifier la Loi sur le modèle de la LPRPDE. Selon lui, une telle modification s'avèrerait non seulement inefficace, mais elle irait à l'encontre du principe même de la Loi. En effet, les dispositions sur le consentement tacite auraient été délibérément rédigées pour limiter l'envoi de MEC non sollicités et encourager les expéditeurs à privilégier d'obtenir le consentement explicite plutôt que de dépendre sur le consentement tacite :

Je n'ai jamais douté que Rogers, chez qui je suis abonné, soit du mauvais côté de la barrière, mais je dirais que si vous m'adressez des messages sans avoir obtenu auparavant mon consentement, vous ne respectez pas les règles. Je crois que nous devons convenir qu'il y a quantité d'entreprises légitimes qui veulent se conformer à la

75 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1235-1240 \(Michael Fekete\)](#). Voir aussi 5 octobre 2017, 1255 (Scott Smith); 19 octobre 2017, [1200, 1230 \(James McLinton\)](#).

76 Association canadienne de la technologie de l'information (ACTI), [mémoire](#), 10 novembre 2017.

77 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1105 \(Michael Fekete\)](#); 17 octobre 2017, [1130-1135, 1210, 1235 \(David Messer\)](#); 26 octobre 2017, [1130 \(William Michael Osbourne\)](#); ACCAP, [mémoire](#), 15 novembre 2017.

78 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 octobre 2017, [1115 \(Wally Hill\)](#).



législation et à la réglementation, mais qui, c'est mon opinion, utilisent à mauvais escient nos renseignements personnels sans obtenir au préalable le consentement qui s'impose. C'est un acte fautif et c'est ce que la loi veut corriger. Si nous envisageons de revenir au consentement tacite, nous allons nous retrouver exactement à notre point de départ. Le groupe de travail a réalisé une étude pour déterminer si la LPRPDE était efficace pour s'attaquer aux pourriels, et il a conclu par la négative. [L]e consentement tacite ne fonctionne tout simplement pas dans ce contexte⁷⁹.

Daniel Therrien, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, a affirmé ce qui suit sur le même sujet :

La LPRPDE autorise le consentement implicite. Elle exige le consentement explicite selon des critères généralement logiques. Est-ce que cela fonctionne bien? Il faut pour cela que le consentement obtenu soit valable. Les gens viennent souvent nous dire que même si la loi permet le consentement implicite, ils n'avaient jamais remarqué qu'ils donnaient leur consentement implicite à telle ou telle pratique d'un organisme [...] Nous n'avons pas vraiment de réponse à cette question et à mon avis, il reste beaucoup d'améliorations à apporter.

Si je comprends bien la question que vous m'avez posée en comparant la Loi canadienne anti-pourriel, ou LCAP, à la LPRPDE, je conviens que le consentement qu'exige la LCAP impose une tâche plus ardue aux organismes. Par conséquent, le régime de consentement de la LPRPDE serait efficace si l'on fournissait les bons renseignements aux consommateurs. Je suggérerais en outre que l'on se demande, entre autres choses, à quoi s'attendent les consommateurs qui reçoivent des communications non sollicitées d'organismes? Ce serait la première question à poser⁸⁰.

Au sujet du dernier point abordé par le commissaire, plusieurs témoins ont fait valoir que la Loi respecte les attentes des consommateurs en leur octroyant le contrôle sur leur adresse courriel et sur les communications électroniques qui leurs sont destinées. Un tel contrôle ne pourrait exister en l'absence d'une exigence stricte de consentement préalable qui garantit aux consommateurs que les tiers utiliseront leurs renseignements personnels à bon escient et selon les modalités convenues⁸¹.

B. Messages électroniques commerciaux et autres éléments

Des témoins ont proposé de réduire la portée de la Loi en restreignant la définition de « MEC ». Selon ces témoins, en raison de la définition actuelle, la Loi s'applique à tout message contenant ne serait-ce qu'une parcelle de contenu commercial. La définition

79 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1215 \(Michael Geist\)](#).

80 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 24 octobre 2017, [1135 \(Daniel Therrien\)](#).

81 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1205 \(John Lawford\)](#); 17 octobre 2017, [1120 \(Michael Geist\)](#); 24 octobre 2017, [1115 \(Neil Schwartzman\)](#); 26 octobre 2017, [1115 \(Philippe Le Roux\)](#).

restreindrait donc la transmission de messages qui pourraient être utiles pour les destinataires, imposerait l'ajout d'une possibilité de désabonnement qui pourrait prématurément interrompre les communications électroniques entre les parties et diluerait la mise en œuvre de la Loi au détriment de la lutte contre les cybermenaces sérieuses⁸².

Certains témoins ont présenté des solutions pour restreindre la définition des MEC et d'autres éléments fondamentaux de la Loi. Parmi ces propositions, on compte l'adaptation de la définition de manière à ce que la Loi vise uniquement l'envoi de messages de masse (et non les messages ponctuels et les communications bidirectionnelles), les messages automatiques constituant du harcèlement et, surtout, les pourriels nuisibles et les logiciels malveillants⁸³.

David Messer, vice-président de l'Association canadienne de la technologie de l'information, a affirmé ce qui suit :

“ [La] Loi respecte les attentes des consommateurs en leur octroyant le contrôle sur leur adresse courriel et sur les communications électroniques qui leur sont destinées. ”

[O]n a justifié l'adoption de la LCAP par la nécessité de cibler les pourriels trompeurs et causant des préjudices, les logiciels espions, les programmes malveillants et autres menaces. La modification de la LCAP pour faire en sorte que la Loi ne cible que ces activités nuisibles contribuerait beaucoup à la réduction des effets imprévus de la LCAP. Cela pourrait se faire en resserrant les définitions de trois termes : programme d'ordinateur, message électronique commercial et adresse électronique⁸⁴.

Toutefois, Michael Geist n'est pas convaincu par l'argument selon lequel les définitions de la Loi mènent à des débordements. Il a plutôt fait valoir que cette impression résulte d'une interprétation trop restrictive des exceptions aux exigences de la Loi⁸⁵. Il a ajouté

82 Voir par exemple INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1100, 1245 \(Scott Smith\)](#); 5 octobre 2017, [1115, 1145, 1230 \(Aïsha Diallo Fournier\)](#); 5 octobre 2017, [1130 \(Barry Sookman\)](#); ACCAP, [mémoire](#), 15 novembre 2017; ACTS, [mémoire](#), 17 novembre 2017.

83 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1155 \(Scott Smith\)](#); 17 octobre 2017, [1105, 1205 \(Michael Fekete\)](#); 19 octobre 2017, [1215 \(Andrew Schiestel\)](#); 26 octobre 2017, [1105, 1130, 1225 \(William Michael Osborne\)](#); ACTI, [mémoire](#), 17 octobre 2017.

84 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1130 \(David Messer\)](#). Voir également CBTA, [mémoire](#), 22 novembre 2017.

85 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1125 \(Michael Geist\)](#).



que des définitions ouvertes sont essentielles pour maintenir la neutralité technologique et pour garantir que la Loi puisse s'appliquer aux développements futurs⁸⁶. Au lieu d'effectuer de profondes révisions, la portée optimale de la Loi nécessiterait peut-être une meilleure sensibilisation à ses dispositions et une affectation réfléchie des ressources de mise en œuvre⁸⁷.

Un élément a pratiquement fait consensus chez les témoins, à savoir que les messages électroniques aux visées purement administratives et transactionnelles ne devraient pas être visés par la définition de MEC. Adam Kardash, du Bureau de la publicité interactive du Canada, a affirmé ce qui suit :

[S]achez que la LCAP ne réglemente pas uniquement les messages de marketing et de publicité. [...] la loi s'applique même à certains messages administratifs ou transactionnels qui fournissent uniquement des informations factuelles sur un compte, un rappel de produit ou même des précisions en matière de sécurité. Étonnamment, la LCAP exige que de tels messages contiennent un mécanisme de désabonnement ou d'opposition. Cette exigence est une source de grande confusion pour les consommateurs et les entreprises. Personne ne penserait à considérer de tels messages comme des pourriels. Pourtant, les entreprises qui n'offrent pas une option de désabonnement pour ces types de messages administratifs sont techniquement en infraction par rapport à la loi.

Des modifications sont indispensables afin d'exclure expressément du régime réglementaire de la LCAP ces messages ainsi que d'autres types de messages électroniques totalement légitimes⁸⁸.

Pour ces raisons, plusieurs témoins ont proposé qu'on modifie la Loi pour exclure de la définition des messages électroniques commerciaux les messages électroniques figurant à son paragraphe 6(6) et dans des dispositions réglementaires similaires⁸⁹. Kelly-Anne Smith, conseillère juridique principale, CRTC, a souligné que le paragraphe 6(6) constitue un exemple de chevauchement entre des dispositions de la Loi et de ses règlements :

86 Ibid., [1230 \(Michael Geist\)](#). See also INDU, *Evidence*, 1st Session, 42nd Parliament, 7 November 2017, [1245 \(Chris Lewis\)](#).

87 Ibid., 1135 (Chris Lewis).

88 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1110 \(Adam Kardash\)](#).

89 Ibid., [1210 \(Adam Kardash\)](#); INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1135](#), [1205](#), [1215 \(Deborah Evans\)](#); 19 octobre 2017, [1115 \(Wally Hill\)](#); 26 octobre 2017, [1155 \(Philippe Le Roux\)](#); 26 octobre 2017, [1225 \(William Michael Osborne\)](#); 7 novembre 2017, [1115 \(Kim Arsenault\)](#); Rogers Communications Inc., [mémoire](#), 16 octobre 2017; ESPC, [mémoire](#), 18 octobre 2017; ACI, [mémoire](#), 6 novembre 2017; ACTI, [mémoire](#), 10 novembre 2017; Association des banquiers canadiens, [mémoire](#), 15 novembre 2017; ACCAP, [mémoire](#), 15 novembre 2017; ACTS, [mémoire](#), 17 novembre 2017; ACCV, [mémoire](#), 22 novembre 2017; Philip Palmer, [mémoire](#), 22 novembre 2017; CBTA, [mémoire](#), 22 novembre 2017; Shaw Communications Inc., [mémoire](#), 23 novembre 2017.

En ce qui concerne les règlements que le gouverneur en conseil peut prendre, une exception est prévue pour les messages qu'une entreprise envoie à une autre entreprise avec laquelle elle a des relations d'affaires. Or, il y a également une exception visant les relations d'affaires préexistantes. Comme il est fort probable que les entreprises soient déjà visées par l'exception concernant les relations d'affaires préexistantes, il y a donc un chevauchement avec l'autre exception visant les relations d'affaires.

[...]

[J]e dirai qu'il y aurait lieu de clarifier le paragraphe 6(6).

Ce paragraphe contient des dispositions quelque peu contradictoires dans la mesure où on dit que l'obligation d'obtenir le consentement ne s'applique pas aux messages électroniques commerciaux visés par l'exception. Or, lorsqu'on examine ces cas d'exception, on se rend compte que nombre des messages concernés ne constituent pas vraiment des messages commerciaux électroniques à proprement parler. Bien des gens ont fait part de la confusion que suscite le paragraphe 6(6). Nous avons tenté de les rassurer, mais nous ne pouvons pas changer le libellé de la loi⁹⁰.

Limiter la définition de MEC aux communications clairement ou principalement destinées à encourager la participation à une nouvelle activité commerciale, tel que suggérer par différents témoins⁹¹, retirerait également les messages administratifs et transactionnels de la portée de la Loi.

La législation prévoit de nombreuses exceptions à ses exigences générales. La Loi ne s'applique pas, par exemple, aux communications électroniques entre des parties qui partagent un lien personnel ou familial. Ses exigences ne s'étendent pas non plus aux MEC envoyées à une personne qui participe à des activités commerciales si le message constitue « uniquement une demande – notamment une demande de renseignements – portant sur ces activités⁹² ». Les articles 3 et 4 du *Règlement sur la protection du commerce électronique* adopté par le gouverneur en conseil prévoient pas moins de 15 exceptions supplémentaires⁹³. Ces exceptions s'appliquent potentiellement aux messages électroniques commerciaux entre les membres d'un même organisme (p. ex.

90 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 9 novembre 2017, [1140 \(Kelly-Anne Smith\)](#).

91 Voir, par exemple, INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 octobre 2017, [1130 \(James McLinton\)](#); ACI, *mémoire*, 6 novembre 2017; Association des banquiers canadiens, *mémoire*, 15 novembre 2017; ACCV, *mémoire*, 22 novembre 2017; CBTA, *mémoire*, 22 novembre 2017.

92 *Loi visant à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la concurrence, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et la Loi sur les télécommunications*, L.C. 2010, ch. 23, paragraphe 6(5).

93 *Règlement sur la protection du commerce électronique*, DORS/2013-221.



les employés d'une entreprise); entre entreprises, dans certains cas; les messages visant à recueillir des fonds pour un organisme de bienfaisance enregistré; les messages visant à solliciter des contributions à un parti politique, à une organisation politique ou à un débat politique; et les messages visant à établir un contact par suite d'une recommandation.

Malgré les exceptions actuelles, quelques témoins ont fait valoir que davantage de communications devraient être exclues de l'application de la Loi, dont les communications commerciales générales⁹⁴, les communications entre entreprises⁹⁵ et les messages de politiciens de tous les ordres de gouvernement⁹⁶.

Plusieurs témoins ont aussi suggéré d'exempter d'autres MEC des exigences de la Loi en matière de consentement. Par exemple, Scott Smith a fait valoir que les entreprises devraient avoir le droit d'envoyer à leurs clients potentiels un message initial non sollicité dans lequel il leur est possible de se désabonner ou de retirer leur consentement à recevoir des messages futurs.⁹⁷ La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a proposé que les entreprises qui n'envoient que quelques courriels par année ou par mois soient également exemptées⁹⁸.

De nombreux témoins ont recommandé que l'on exempte les organismes de bienfaisance ou sans but lucratif de se conformer aux dispositions de la Loi sur les messages électroniques⁹⁹. Plus spécifiquement, Universités Canada a proposé que certaines communications électroniques provenant d'établissements d'enseignement soient exemptées des dispositions sur le consentement sous réserve que les destinataires visés répondent à certains critères (p.ex. les étudiants inscrits ou les futurs étudiants)¹⁰⁰. Le Community Sector Council Newfoundland and Labrador a demandé à ce qu'aucun organisme de bienfaisance ou sans but lucratif soit contraint de payer une

94 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1150 \(Barry Sookman\)](#); 19 octobre 2017, [1115 \(Wally Hill\)](#).

95 FCEI, [mémoire](#), 8 novembre 2017; Coalition of Business and Technology Association, [mémoire](#), 22 novembre 2017.

96 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1150 \(Barry Sookman\)](#).

97 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1155 \(Scott Smith\)](#).

98 FCEI, [mémoire](#), 8 novembre 2017.

99 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 24 octobre 2017, [1215](#), [1255 \(Suzanne Morin\)](#); 26 octobre 2017, [1120 \(Bill Schaper\)](#); ONN, [mémoire](#), 27 octobre 2017; UC, [mémoire](#), 27 octobre 2017; COBC, [mémoire](#), 27 octobre 2017; CSCNL, [mémoire](#), 30 octobre 2017; Philip Palmer, [mémoire](#), 22 novembre 2017; CBTA, [mémoire](#), 22 novembre 2017.

100 UC, [mémoire](#), 27 octobre 2017.

SAP¹⁰¹. D'autres témoins ont également proposé que les projets de recherches légitimes soient exemptés des exigences de consentement¹⁰².

Des témoins ont critiqué les exemptions déjà prévues dans la Loi. Stephanie Provato, associée, Buchli Goldstein LLP et conseillère auprès de Lighten CASL Inc.¹⁰³, a fait remarquer que les définitions de ce que constituent des liens familiaux et des liens personnels sont trop prescriptives. Barry Sookman a demandé à ce que ces mêmes exceptions soient élargies¹⁰⁴. Pour Scott Smith, bon nombre des exceptions actuelles sont trop vagues¹⁰⁵.

Michael Geist juge mal à propos l'intérêt que portent de nombreux témoins sur les exceptions prévues à la Loi, plutôt qu'à son principe :

Les entreprises se prévalent des exceptions lorsqu'elles ne veulent pas se soumettre à l'obligation fondamentale prescrite par la loi : le consentement. La loi est claire : dès lors qu'une entreprise obtient le consentement éclairé, elle n'a plus à chercher une exception pour exercer ses activités. Les gens qui se plaignent des exceptions étroites ou qui réclament un plus grand nombre d'exceptions veulent en fait utiliser les renseignements personnels sans obtenir le consentement éclairé, grâce à l'application d'une exception. Cela me semble être une mauvaise politique et une mauvaise attitude pour la protection de la vie privée¹⁰⁶.

Au sujet de la création d'un plus grand nombre d'exceptions, Steve Harroun a prévenu que créer des exceptions « qui conviennent à toutes les situations – même si cette intention est louable – ne contribuerait qu'à rendre la loi plus difficile à comprendre pour les entreprises et plus difficile à mettre en application pour le CRTC et ses partenaires¹⁰⁷ ».

CONCLUSION

Le Comité reconnaît l'importance de la Loi, de son objectif et des principes qui la soutiennent. Tous les consommateurs, entreprises et autres organisations bénéficient d'une diminution de plusieurs formes de communications électroniques commerciales

101 CSCNL, [mémoire](#), 30 octobre 2017.

102 ARIM, [mémoire](#), 6 novembre 2017; Philip Palmer, [mémoire](#), 22 novembre 2017.

103 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 octobre 2017, [1145 \(Stephanie Provato\)](#).

104 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1235 \(Barry Sookman\)](#).

105 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2017, [1100 \(Scott Smith\)](#).

106 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2017, [1125 \(Michael Geist\)](#).

107 INDU, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 9 novembre 2017, [1105 \(Steven Harroun\)](#).



non sollicitées. La confiance du public à l'égard de ces moyens de communication et envers ceux qui utilisent leurs informations personnelles à des fins commerciales est essentielle à la prospérité de l'économie canadienne.

La Loi sous examen n'est pas ordinaire. Elle apporte des changements profonds à la conduite d'activités commerciales par voie électronique au Canada en exigeant que les particuliers et les organismes modifient des pratiques établies de longue date. Si le simple fait de ne pas connaître la loi n'excuse pas, et n'excusera jamais, le fait de l'enfreindre, il n'en demeure pas moins que la Loi n'atteindra pas son objectif sans offrir davantage de formation sur sa teneur et son application.

Les témoignages entendus au cours de cet examen législatif révèlent de grandes divergences d'opinions sur l'interprétation de la Loi. Le Comité unit donc sa voix à celles des témoins qui réclament des documents d'orientation clairs, efficaces, mis à jour régulièrement et faciles d'accès, conçus en tenant compte des besoins des utilisateurs et avec l'appui de leur rétroaction.

Bien que l'amélioration des directives et de la sensibilisation doive être une priorité pour les années à venir, les résultats potentiels de cette solution demeurent limités. La Loi et ses règlements doivent être clarifiés de manière à réduire les coûts associés à la conformité et à mieux orienter l'application de ses dispositions. Le gouvernement du Canada doit porter son attention, entre autres, sur les dispositions qui définissent les MEC, le consentement et les messages entre entreprises. Une fois ces éléments clarifiés, le gouvernement sera mieux en mesure d'évaluer les répercussions de l'entrée en vigueur du droit privé d'action.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes Neil Barratt, directeur Conformité et enquêtes Steven Harroun, chef de l'application de la conformité et enquêtes Kelly-Anne Smith, conseillère juridique principale	2017/09/26	72
Ministère de l'Industrie Mark Schaan, directeur général Direction générale des politiques-cadres du marché, Secteur des stratégies et politique d'innovation Charles Taillefer, directeur Direction de la politique sur la vie privée et la protection des données, Secteur du service de transformation numérique		
À titre personnel Barry Sookman, associé McCarthy Tétrault	2017/10/05	75
Chambre de commerce du Canada Scott Smith, directeur Propriété intellectuelle et politique d'innovation		
Mouvement Desjardins Natalie Brown, directrice principale Aïsha Fournier Diallo, conseillère juridique principale		
Centre pour la défense de l'intérêt public Alysia Lau, conseillère externe Politique réglementaire et publique John Lawford, directeur exécutif et avocat général		

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel Michael Fekete, associé Osler, Hoskin & Harcourt LLP Michael Geist, titulaire de la chaire de recherche du Canada en droit d'internet et du commerce électronique Faculté de droit, Université d'Ottawa	2017/10/17	76
À titre personnel Adam Kardash, avocat Bureau de la publicité interactive du Canada Association canadienne de la technologie de l'information David Messer, vice-président Politiques Rogers Communications inc. Deborah Evans, chef associée de la protection des renseignements personnels		
À titre personnel Stephanie Provato, associée Buchli Goldstein LLP Association canadienne du marketing David Elder, conseiller juridique spécial de la protection des renseignements personnels numériques Wally Hill, vice-président Affaires gouvernementales et des consommateurs Lighten CASL Inc. Andrew Schiestel, fondateur Conseil canadien du commerce de détail Jason McLinton, vice-président Division alimentation et affaires réglementaires	2017/10/19	77

Organismes et individus	Date	Réunion
Association du Barreau canadien Gillian Carter, avocate Législation et réforme du droit Suzanne Morin, présidente Section du droit de la vie privée et de l'accès à l'information	2017/10/24	78
Coalition Against Unsolicited Commercial Email Neil Schwartzman, directeur exécutif Matthew Vernhout, directeur sans mandat spécial		
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada Daniel Therrien, commissaire à la protection de la vie privée du Canada Brent Homan, directeur général Enquête de la loi sur la protection des renseignements personnels et les documents Regan Morris, conseiller juridique		
À titre personnel William Michael Osborne, associé Affleck Greene McMurtry LLP	2017/10/26	79
Certimail Philippe Le Roux, président		
Imagine Canada Bill Schaper, directeur Politiques publiques		
Ministère de l'Industrie Josephine Palumbo, sous-commissaire Direction des pratiques commerciales trompeuses, Bureau de la concurrence Canada Morgan Currie, sous-commissaire associé Direction des pratiques commerciales trompeuses, Bureau de la concurrence Canada Christopher Padfield, directeur général Direction générale de la petite entreprise, Services axés sur le marché, le tourisme et la petite entreprise	2017/10/31	80

Organismes et individus	Date	Réunion
Mélanie Raymond, directrice Bureau de la consommation	2017/10/31	80
Inbox Marketer Kim Arsenault, directrice principale Services à la clientèle	2017/11/07	82
INTERPOL Louis Lau, agent de la cybercriminalité Direction de la cybercriminalité		
Spamhaus Technology Ltd. Chris Lewis, expert scientifique en chef		
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes Neil Barratt, directeur Mise en application du commerce électronique Steven Harroun, chef de l'application de la conformité et enquêtes Kelly-Anne Smith, conseillère juridique principale	2017/11/09	83

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Association canadienne de la technologie de l'information

Association canadienne de l'immeuble

Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes

Association canadienne des constructeurs de véhicules

Association canadienne des télécommunications sans fil

Association canadienne du marketing

Association de la recherche et de l'intelligence marketing

Association des banquiers canadiens

Association du Barreau canadien

CASL Cure

Certimail

Chambre des organismes bénévoles de Calgary

Coalition of Business and Technology Associations

Community Sector Council Newfoundland and Labrador

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Cyberimpact

Direct Marketing Association of Canada

Organismes et individus

Eastlink

Email Sender and Provider Coalition

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Imagine Canada

Maplegrow Capital Inc.

Mouvement Desjardins

Ontario Nonprofit Network

Palmer, Philip

Rogers Communications inc.

Shaw Communications inc.

Spamhaus Technology Ltd.

Universités Canada

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 72, 75 à 80, 82 à 84, et 88 à 90) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Dan Ruimy

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NPD

Brian Masse, député

Windsor-Ouest

Porte-parole du NPD en matière d'innovation, de sciences et de développement économique

La Loi canadienne anti-pourriel actuelle

Au départ, la Loi canadienne anti-pourriel (LCAP) a été créée pour faire progresser le Canada sur la scène internationale en éliminant les pourriels indésirables pour les consommateurs canadiens et en freinant la tendance qui faisait du Canada l'un des principaux pays polluposteurs au monde. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi* en 2014, les Canadiens reçoivent moins de pourriels, mais il est difficile de dire dans quelle mesure cette diminution est attribuable à la LCAP ou aux logiciels anti-pourriel.

Au cours du présent examen de la LCAP, le Comité a entendu de nombreux témoins qui ont abordé tous les aspects de cette mesure législative. Cependant, le grief le plus fréquent concernait la frustration et la confusion causées par le libellé, la terminologie et les définitions qui se trouvent dans la *Loi* actuelle.

Pour les néo-démocrates, cela n'est pas une raison pour modifier la *Loi*. Nous estimons plutôt que c'est là l'occasion de sensibiliser et de former adéquatement les entreprises et les organismes, pour qu'ils comprennent mieux la *Loi*. Par conséquent, nous appuyons la recommandation 9 du Comité, qui vise à offrir aux entreprises et aux organismes une meilleure formation sur la terminologie existante, sans toutefois apporter de modifications à la *Loi* en vigueur.

Par ailleurs, des témoins ont affirmé qu'il est difficile de déterminer si la *Loi* a eu un effet pour les consommateurs canadiens, puisque le gouvernement, les fournisseurs de services Internet (FSI) et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) n'ont pas tenu de registres sur les statistiques depuis la mise en œuvre de cette loi en 2014.

Le Comité a appris qu'il est difficile de savoir, à tous les égards, si la *Loi* fonctionne parce qu'il n'y a pas de mécanismes de déclaration prévus pour les FSI, ni pour le CRTC, ni à partir d'autres types de données recueillies. Cependant, des témoins ont dit au Comité que le CRTC reçoit jusqu'à 5 000 plaintes de consommateurs par semaine. La collecte de statistiques sur tous les plans, notamment au sujet des mesures qui fonctionnent et de celles qui ne fonctionnent pas, permettrait de découvrir si la *Loi* est efficace avant d'y apporter des modifications. Par conséquent, nous appuyons également la recommandation 12, qui préconise la collecte de

données pour mieux comprendre si la *Loi* est efficace avant d’y apporter quelque modification que ce soit.

En outre, nous n’appuyons pas la modification de la *Loi* actuelle pour préciser, limiter ou modifier les définitions du consentement exprès, du consentement tacite ou des messages électroniques commerciaux (MEC). Les conséquences imprévues de telles démarches pourraient donner lieu à un net recul en matière de protection des renseignements personnels des consommateurs, sans même que l’on sache si la *Loi* actuelle est efficace. À ce stade-ci, toute modification apportée au modèle de consentement ne ferait qu’ajouter à la confusion des entreprises et des organismes visés par la LCAP.

Le fait de limiter ou de modifier la définition des MEC exigerait aussi vraisemblablement une reformulation de la *Loi*, et pourrait introduire des failles qui changeraient les conditions entourant l’envoi de ces messages. Si la *Loi* visait initialement à protéger les consommateurs, modifier la définition des MEC pourrait exposer les courriels des consommateurs à une foule d’exceptions qui n’existent pas en ce moment. Les néo-démocrates n’appuient pas l’introduction de nouvelles exceptions dans cette loi.

Le droit privé d’action

Le NPD estime que le droit privé d’action prévu par la *Loi* doit être appliqué tel quel, sans en pousser davantage l’examen. Si le CRTC offre une formation et une sensibilisation adéquates sur les mesures législatives existantes, nous croyons que les entreprises et les organismes devraient être prêts à envoyer leurs MEC en toute confiance, sans craindre d’être poursuivis. Nous appuyons cette disposition pour les consommateurs et nous accepterions l’adoption d’une période de grâce d’au plus un an pour donner aux entreprises et aux organismes visés le temps d’obtenir la formation nécessaire, d’être sensibilisés à la question et de mettre en œuvre les logiciels appropriés.

Examen triennal

Finalement, nous recommandons la tenue d’un autre examen triennal afin que le gouvernement, les FSI et le CRTC puissent recueillir des données sur l’efficacité de la *Loi* et en fassent rapport au Comité.