

# **Un Plan d'action anti-pourriel pour le Canada**

**Industrie Canada**

**Mai 2004**

# Un Plan d'action anti-pourriel pour le Canada

## Le problème

En quelques années seulement, le volume de messages électroniques commerciaux non sollicités – communément appelés « pourriel »<sup>1</sup> – est devenu, d'un ennui mineur qu'il était, un problème social et économique important qui mine la productivité individuelle et commerciale des Canadiens. Le pourriel entrave l'utilisation efficace du courriel aux fins de communications personnelles ou commerciales et menace la croissance et l'acceptation du commerce électronique légitime.

Les faits :

- Les rapports indiquent que le pourriel représentait environ 10 p. 100 du volume total de messages électroniques en 2000.
- En 2002, il en représentait 30 p. 100.
- Au début de 2003, les services de surveillance ont enregistré un niveau inquiétant : le nombre de messages électroniques commerciaux non sollicités avait dépassé celui des communications légitimes.
- On prévoit que le pourriel représentera jusqu'à 70 p.100 du courriel global d'ici la fin de 2004.

Il est maintenant reconnu que le volume croissant du pourriel a une influence sur le prix demandé par les entreprises qui fournissent le service Internet. Ce coût est en bout de ligne assumé par les organismes et les entreprises qui utilisent les communications électroniques pour leurs affaires, et reflété dans les frais de service des particuliers qui utilisent Internet pour communiquer avec leur famille, leurs amis et d'autres correspondants.

Outre le fardeau des coûts, le pourriel entrave la fiabilité des réseaux de courrier électronique pour les utilisateurs commerciaux et mine la confiance des consommateurs à l'égard du nouveau commerce électronique. À cause de cela, la capacité des technologies de l'information et des communications d'appuyer la productivité, et celle du commerce électronique d'attirer l'investissement, de créer des emplois et d'enrichir nos vies s'effritent sous le poids du pourriel.

---

<sup>1</sup> Les termes « pourriel » et « messages électroniques commerciaux non sollicités » sont interchangeables dans ce document.

## **Un partenariat canadien pour la lutte contre le pourriel**

L'ampleur des préoccupations suscitées au sein du grand public et le coût croissant qu'a à subir notre économie indiquent clairement que le moment est venu pour que les pouvoirs publics, le milieu des affaires, l'industrie du marketing et les consommateurs fassent front commun afin de réduire et contrôler les messages électroniques commerciaux non sollicités.

Le 11 mai 2004, la ministre de l'Industrie a annoncé la mise sur pied d'un Groupe de travail spécial sur le pourriel pour coordonner la mise en œuvre d'un plan d'action exhaustif visant à réduire le volume des messages électroniques commerciaux non sollicités. Présidé par Industrie Canada, le Groupe de travail réunit des experts et des intervenants clés représentant les fournisseurs de service Internet, les entreprises canadiennes qui utilisent le courriel à des fins commerciales légitimes et les consommateurs.

Les composantes du plan d'action anti-pourriel décrites dans le présent document reflètent les commentaires recueillis lors des consultations et des discussions sur le pourriel amorcées par le gouvernement en septembre 2002. Entre autres, les discussions avec les intervenants canadiens et des partenaires internationaux ont dégagé un consensus général sur les principes suivants :

- Bien que la majorité des produits et services annoncés dans les messages électroniques commerciaux soient superflus et souvent offensants pour la majorité des internautes, ils n'impliquent pas l'offre de produits ou de services illicites ni la présentation de ce que l'on pourrait considérer en droit comme des revendications fallacieuses. Il est reconnu que les cas d'offres de produits illégaux ou de prétentions fallacieuses sont déjà traités dans la législation canadienne.
- Le recours aux lois actuelles et à d'éventuelles nouvelles lois pour lutter contre le pourriel mérite d'être examiné. Toutefois, à moins d'être assorties d'un éventail de mesures techniques, d'un engagement de la part des gestionnaires de réseaux et des commerçants légitimes et d'un changement de comportement de la part des consommateurs, les lois à elles seules n'endigueront pas la circulation de messages électroniques commerciaux non sollicités. La démarche concertée et exhaustive décrite dans le présent document reflète ce point de vue.
- On s'entend pour affirmer que le gouvernement doit éviter de prescrire des solutions techniques détaillées, des exigences en matière de réseau ou autres éléments nécessaires à la création d'un régime durable et exhaustif de lutte contre le pourriel. En effet, l'industrie Internet et sa technologie sous-jacente sont trop diversifiées et évoluent trop rapidement pour que le gouvernement puisse réglementer efficacement ses aspects techniques. Dans le même ordre d'idées, l'ingéniosité des multiposteurs ferait obstacle à la réussite durable d'une approche réglementaire. Pour cette raison, le gouvernement devrait encourager et à aider

tous ses partenaires à utiliser, au besoin, les meilleures solutions techniques et les pratiques commerciales, au besoin et quand elles s'imposent pour régler le problème du pourriel.

- Une solution efficace au problème du pourriel exige non seulement une action concertée de la part de tous les partenaires canadiens, mais également une collaboration accrue à l'échelle internationale. Bien que, hélas, le Canada demeure une source de pourriel, seulement environ un pourriel sur vingt reçus par des Canadiens émane du Canada. Le gouvernement comprend la nécessité d'une action concertée contre le pourriel à l'échelle internationale et est préparé à jouer un rôle de meneur à cet égard.

## **UN PLAN D'ACTION CANADIEN CONTRE LE POURRIEL**

Le pourriel est un problème à multiples facettes, dont la solution perceptible repose sur une action concertée qui s'exerce sur plusieurs fronts. Les consultations menées jusqu'à maintenant ont donné lieu à l'élaboration d'un plan d'action à six volets qui combine les mesures devant être prises par le gouvernement, par les entreprises ainsi que par les consommateurs, tant au Canada qu'à l'étranger.

### **Utilisation des lois et réglementations existantes**

Durant nos consultations, bon nombre d'intervenants ont déclaré qu'une meilleure application des lois fédérales existantes pourrait réduire sensiblement le volume du pourriel. Ils ont cité, notamment, la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE), qui traite les adresses de courrier électronique comme des renseignements personnels, ainsi que la *Loi sur la concurrence* et le *Code criminel* comme étant des outils pouvant servir au traitement du courriel commercial non sollicité.

#### *i) La LPRPDE*

En vertu de cette loi, depuis janvier 2004, les multiposteurs qui dressent ou achètent des listes d'adresses électroniques doivent s'assurer que les récipiendaires ont consenti de quelque façon à la sollicitation commerciale. Cette loi précise également que les adresses électroniques ne peuvent être utilisées à des fins autres que celles pour lesquelles elles sont recueillies, et que les propriétaires de ces adresses doivent consentir à toute utilisation secondaire qui en soit faite.

À l'heure actuelle, des listes renfermant des milliers, voire des millions d'adresses de courriel sont couramment échangées dans un cadre économique que l'on présume clandestin. Elles sont souvent offertes dans des courriels non sollicités qui prétendent offrir des stratagèmes pour s'enrichir rapidement. On dispose de peu de données sur le

nombre de listes d'adresses de courriel ou sur la façon dont elles ont été compilées.

*Le Groupe de travail s'associera à la Commissaire à la protection de la vie privée du Canada afin de déterminer si les organismes canadiens qui recueillent et utilisent les adresses de courriel ont établi des pratiques et procédures appropriées, comme l'exige la LPRPDE, et de déterminer quelles mesures correctrices s'imposent pour réduire et contrôler le pourriel.*

## ii) Le Code criminel et la Loi sur la concurrence

À l'heure actuelle, l'envoi d'un message électronique commercial non sollicité concernant un produit ou un service légal ne constitue pas une infraction criminelle en soi. À l'instar de la publicité importune distribuée par la poste ordinaire, il peut être considéré comme une forme de publicité et de marketing. Cependant, la *Loi sur la concurrence* renferme des dispositions formelles à l'égard des représentations déloyales et trompeuses, auxquelles on a souvent recours pour traiter la publicité mensongère publiée dans les médias traditionnels. L'application de la Loi aux revendications trompeuses contenues dans la télémercatique est un domaine digne d'examen.

Pareillement, bon nombre de polluposteurs insèrent de faux renseignements dans les en-têtes de courriel pour éviter d'être identifiés et enchâssent dans les messages électroniques des programmes « de Troie » pouvant être activés par les multiposteurs pour transmettre un pourriel. Ces méthodes d'accès non autorisé aux ordinateurs enfreignent sans doute plusieurs dispositions actuelles du *Code criminel*, lesquelles prévoient des amendes importantes et même des peines d'emprisonnement. On ignore, toutefois, si l'on pourrait prouver l'intention de commettre une fraude par le truchement du pourriel. L'application de cette loi au pourriel mérite toutefois réflexion.

Certains messages électroniques commerciaux, par exemple ceux qui veulent promouvoir les ventes pyramidales permettant soi-disant de s'enrichir rapidement, sont manifestement illégaux en vertu des lois canadiennes. Cependant, l'application des lois criminelles dans ce domaine devient encore plus complexe par les défis qu'elle présente par rapport aux juridictions. Retracer, mener des enquêtes et tenter des poursuites contre les polluposteurs exigent des ressources financières et techniques lorsque ceux-ci opèrent dans d'autres pays, ce qui arrive souvent. Bien que les lois telles que le *Code criminel* soient adoptées au Canada au niveau fédéral, les enquêtes et les poursuites relèvent des autorités provinciales et locales.

*Pour cette raison, le Groupe de travail devra travailler avec les autres ministères et agences du gouvernement fédéral pour examiner une démarche nationale concertée et efficace contre la sollicitation par courrier électronique à des fins frauduleuses.*

## **Révision des mesures législatives, réglementaires et coercitives actuelles**

*Les autorités canadiennes devraient continuer d'appliquer les lois existantes, notamment la*

*Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, la Loi sur la concurrence et le Code criminel*, pour réduire et contrôler le pourriel. Par ailleurs, le Groupe de travail examinera les lois existantes afin de déterminer si une application plus rigoureuse des lois existantes ou une nouvelle loi contribuerait de façon significative à la réduction et au contrôle du pourriel, et si le gouvernement devrait envisager la mise en œuvre de nouvelles mesures, législatives ou autres.

## **Pratiques de gestion des réseaux et codes de l'industrie**

Toute mesure visant à réduire le volume de messages électroniques commerciaux non sollicités et non voulus doit s'appuyer sur autre chose que des démarches gouvernementales. De plus en plus d'intervenants reconnaissent maintenant que les fournisseurs de service Internet<sup>2</sup> et les entreprises qui utilisent Internet peuvent et doivent adopter certaines mesures pour rétablir la confiance à l'égard des communications électroniques.

Certaines de ces mesures portent sur la mise au point et l'application de la technologie, d'autres visent la mise en œuvre et l'application de pratiques exemplaires au sein de l'industrie. Elles sont fondées sur un objectif commun : veiller à ce que le courriel reste un outil viable pour les communications d'affaires et personnelles légitimes.

### *Gestion des réseaux*

De par sa conception et son architecture, Internet est un « réseau de réseaux » ouvert dont la fonction est de permettre la libre circulation de l'information. L'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles normes techniques visant à améliorer la sécurité et à éliminer les abus exigera un effort soutenu pendant de nombreuses années.

Certaines pratiques actuelles de gestion des réseaux peuvent favoriser l'abus du courrier électronique; par exemple, en laissant les serveurs ouverts pour relayer ou envoyer des messages, on permet que des systèmes informatiques soient la proie de ceux qui les transforment en serveurs mandataires pour le pollupostage. Plusieurs organismes ont entrepris d'avertir les entreprises et les gestionnaires de réseaux de l'importance d'assurer la sécurité des systèmes et des réseaux, mais l'adoption des pratiques proposées reste inégale.

Le gouvernement estime que le moment est venu de multiplier les efforts dans ce domaine. Bien que le problème du pourriel, à l'instar d'Internet, soit un phénomène d'envergure globale, des démarches en matière de gestion des réseaux adoptées au Canada peuvent contribuer à le résoudre. Les propriétaires et les gestionnaires de réseaux

---

<sup>2</sup> Aux fins du présent document, les fournisseurs de service Internet (FSI) incluent les organismes privés qui offrent la connexion ainsi que la transmission des communications Internet et d'autres services connexes.

doivent, selon le gouvernement, envisager et adopter des pratiques de gestion qui mettront un frein au pourriel.

*Les intervenants de l'industrie canadienne peuvent se mettre d'accord sur des pratiques élémentaires d'exploitation des réseaux qui mettront un frein au pourriel et faire preuve de leadership en exigeant que ces pratiques s'appliquent aux réseaux établis au Canada. Ils doivent également encourager les fabricants et les fournisseurs de matériel à configurer leurs produits de manière à décourager les abus.*

#### *Pratiques exemplaires de l'industrie : codes de conduite*

Au fil des ans, les membres de l'industrie Internet ont fait valoir aux consommateurs et aux gouvernements qu'ils pouvaient s'auto-réglementer et bon nombre ont élaboré des codes volontaires fondés sur certaines pratiques exemplaires de l'industrie. Le gouvernement reconnaît que ces codes doivent évoluer en fonction des circonstances, particulièrement là où la technologie et les services offerts se transforment rapidement et constamment. Cependant, bon nombre de ces pratiques exemplaires, telles qu'elles sont, demeurent de simples suggestions faites aux membres des organismes.

La réalité des communications Internet veut que plusieurs entreprises interviennent dans chacune des chaînes de la télémercatique, en allant du vendeur des biens et services aux commerçants, multiposteurs, fournisseurs de réseaux de diffusion et, enfin, aux exploitants de serveurs de courrier électronique, tels les fournisseurs de service Internet (FSI) et les organismes commerciaux qui reçoivent et emmagasinent les communications.

Quelques participants à cette chaîne ont déjà élaboré des ententes pour assurer la transmission des messages électroniques commerciaux. Certains commerçants et multiposteurs négocient leur inscription sur une « liste blanche » auprès des FSI afin de garantir la livraison des courriels qu'ils envoient au nom de leurs clients. Pour leur part, les fournisseurs de service acquiescent à la livraison du courriel des entreprises de la « liste blanche », mais souvent sous réserve de révocation de cette autorisation si les clients se plaignent ou si on a constaté que le commerçant inscrit sur la « liste blanche » a violé ses ententes.

Un tel régime, fondé dans certains cas sur des ententes informelles, est loin d'être idéal. Il exige la négociation continuelle d'ententes et pourrait laisser entendre à certains utilisateurs d'Internet que leur fournisseur de service estime qu'ils devraient accepter de recevoir autant de messages publicitaires qu'ils peuvent en supporter. Certains intervenants de l'industrie jugent ces pratiques intenable.

*Tous les partenaires de l'industrie devraient élaborer des codes de pratiques qui soient transparents, réalistes, vérifiés, rigoureusement surveillés et appliqués par tous les intervenants de la chaîne de communication et de marketing. Des codes efficaces sont essentiels à la protection de la viabilité du commerce électronique. Ils devraient définir clairement les procédures et politiques acceptables en matière de courriel commercial et*

*veiller à ce que les utilisateurs d'Internet possèdent les outils nécessaires à la prise de décisions éclairées.*

### **Systemes servant à valider les communications commerciales légitimes**

La majorité des initiatives visant à endiguer le volume croissant de messages électroniques commerciaux non sollicités qui ont été mises en œuvre jusqu'à présent associaient des technologies de filtrage et le recours aux soi-disant « listes noires » de serveurs et de domaines identifiés comme étant des sources de pourriel. Cependant, à mesure que ces services de contrôle du pourriel se perfectionnent, les polluposteurs se montrent eux-mêmes très ingénieux lorsqu'il s'agit de trouver de nouvelles façons de contourner les obstacles qu'on leur crée.

Les diverses technologies de filtrage et outils de blocage, de même que les batailles cycliques entre polluposteurs et services de filtrage de pourriel, ont eu des effets non désirés. En particulier, les communications commerciales légitimes sont souvent interceptées par inadvertance par les filtres, parfois à l'insu de l'expéditeur ou du récipiendaire. Les communications personnelles non commerciales et légitimes peuvent aussi être interceptées pour la même raison.

Ces pratiques de filtrage, bien que mises en œuvre dans un but fort louable, ont donc contribué indirectement à miner la confiance à l'égard de la fiabilité du courriel. Pour cette raison, certains organismes commerciaux envisagent maintenant de se tourner vers des réseaux fermés.

Il existe toutefois des outils techniques qui visent à faciliter la circulation des messages électroniques commerciaux légitimes plutôt qu'à filtrer les communications non désirées. Certains de ces systèmes de vérification sont fondés sur des technologies brevetées, mais d'autres sont d'ordre général. Bien que l'utilisation de ces techniques puisse entraîner des frais supplémentaires pour les expéditeurs de messages électroniques commerciaux et les propriétaires de réseaux Internet, ces coûts seraient plus que contrebalancés par l'avantage d'une livraison garantie. Pour leur part, les fournisseurs de services constateraient une réduction des frais de gestion du service de courriel et des préférences des clients. Enfin, les protocoles de validation permettraient aux utilisateurs du courriel de gérer eux-mêmes leurs préférences en cette matière et réduiraient le risque de recevoir du matériel qu'ils considèrent inconvenant.

*Il serait inopportun pour le gouvernement d'entraver l'essor d'un marché concurrentiel en avalisant une technologie ou un protocole de validation en particulier, mais le gouvernement estime que le recours à la technologie pour valider le courriel commercial légitime et offrir aux utilisateurs d'Internet des options efficaces constitue une des solutions les plus prometteuses au problème du pourriel. Pour cette raison, les FSI et les entreprises qui utilisent le courriel à des fins commerciales ont un intérêt commun à recourir à la technologie pour valider les communications commerciales légitimes. L'obligation pour l'expéditeur de divulguer sa véritable identité et la nature de sa*

*communication, de même qu'un moyen efficace de refuser à l'avenir les courriels provenant d'un expéditeur donné constituerait une exigence minimale pour l'établissement d'un régime de certification du courriel. Un tel régime devrait aussi prévoir un solide moyen de mesurer l'efficacité de la méthode ainsi que des sanctions appropriées s'appliquant aux détenteurs de certificats qui enfreignent ces règles.*

## **Éducation et sensibilisation des consommateurs**

Bien que l'industrie et les commerçants peuvent faire beaucoup pour combattre le pourriel par des méthodes qui soient clairement connues des utilisateurs du courriel, les intervenants conviennent qu'il faut aussi mieux informer les utilisateurs d'Internet des moyens qu'ils peuvent prendre pour limiter la quantité de pourriel qu'ils reçoivent.

Il y a une quantité énorme de matériel sur les meilleures façons d'éviter en ligne le pourriel, mais il semble, d'après le nombre de plaintes enregistrées, que les efforts déployés présentement pour communiquer ces renseignements soient insuffisants. Les messages les plus simples – n'achetez pas des polluposteurs – n'ont, de toute évidence, pas atteint certains consommateurs. Il est évident qu'il faut fournir aux utilisateurs des renseignements crédibles, par des moyens de distribution et de promotion efficaces.

Étant donné que le nombre de réponses positives requis pour assurer la rentabilité du pourriel peut être très faible, il faut sensibiliser davantage les consommateurs au lien qui existe entre les profits qui découlent du pourriel et leur comportement personnel. Bien que le fait de rendre les utilisateurs individuels responsables du traitement du pollupostage, sous le couvert de la responsabilité individuelle, ne soit pas une stratégie viable pour résoudre la crise actuelle de non-confiance à l'égard du courriel, le gouvernement estime qu'il faut multiplier les efforts de ce côté.

*Les fournisseurs de services et les vendeurs légitimes de biens et services, étant donné leur relation directe avec les utilisateurs d'Internet, sont les mieux placés pour diriger une campagne d'éducation et de sensibilisation du public, menée en partenariat avec les groupes de consommateurs et les gouvernements. Pour promouvoir l'élaboration d'un programme approprié de marketing social et de communications destiné aux utilisateurs, il faudrait envisager un appui sérieux à un plan efficace dirigé par le secteur privé pour atteindre cet objectif et à sa mise en œuvre conjointement avec les groupes de consommateurs, les gouvernements provinciaux et les partenaires internationaux intéressés.*

## **Appui aux efforts globaux dans la lutte contre le pourriel**

Depuis quelques années, le gouvernement participe à plusieurs tribunes internationales où l'on discute des questions liées à Internet. Ainsi, le Canada préside, au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), un groupe de travail conjoint qui élabore actuellement un plan d'action sur le pourriel. Il participe également aux travaux pertinents du Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et du Dialogue mondial

des entreprises sur le commerce électronique(GBDe), dirigé par le secteur privé.

La plupart de ces discussions internationales ont porté sur diverses mesures législatives et réglementaires adoptées par certains pays pour endiguer le pourriel et sur la nécessité de faire en sorte que ces démarches soient compatibles dans l'environnement Internet mondial. Malgré l'importance de la législation, on convient maintenant qu'une approche plus vaste – notamment l'approche exhaustive analysée dans le présent document – s'impose à l'échelle internationale.

Le Canada continuera de jouer un rôle de chef de file dans les efforts déployés à l'échelle internationale pour mettre fin au pourriel. Une des meilleures façons d'assurer la réussite des efforts internationaux serait que les pays membres fassent davantage participer directement leurs industries domestiques à ces délibérations et donnent plus d'envergure à la lutte contre le pourriel en y incluant un éventail plus vaste de solutions. Comme le dénote le présent document, la lutte contre le pourriel au Canada exige un partenariat entre les pouvoirs publics, l'industrie et les consommateurs. Le même genre de partenariat s'impose à l'échelle internationale.

*Pour cette raison, le gouvernement recommande l'élaboration et l'adoption de pratiques exemplaires en matière de télémercatique et de gestion des réseaux dans le cadre d'une démarche internationale coordonnée. Nous encourageons également l'industrie canadienne des services Internet et de marketing, ainsi que les représentants des consommateurs canadiens, à participer activement aux efforts internationaux visant à mettre un frein au pourriel par le truchement, notamment, de régimes de certification et de validation du courriel compatibles à l'échelle mondiale.*

### **Un échéancier réaliste**

Selon son mandat, le Groupe de travail dispose d'un an pour voir à la mise en œuvre du Plan d'action et la coordonner. Après cette période, le Groupe de travail fera rapport sur le progrès accompli et proposera toute autre mesure qui pourrait s'avérer nécessaire, dont des mesures législatives.

Au cours de l'année, le Groupe de travail réunira des intervenants clés afin de faire le point sur la mise en œuvre du Plan d'action et également déterminer dans quels autres domaines de nouvelles initiatives seraient requises.

Le Groupe de travail consultera tous les intervenants visés ainsi que les citoyens ou citoyennes qui voudraient faire valoir leur point de vue ou contribuer à ses travaux. Le Groupe de travail fera connaître régulièrement les progrès accomplis et, si nécessaire, rencontrera des organismes et groupes qui représentent les intervenants.

## Aperçu : Composantes d'un programme canadien exhaustif de lutte contre le pourriel

Problème	Réponse	Partenaires clés de mise en œuvre
Recourir aux lois existantes pour mettre un frein au pourriel et repérer leurs possibles lacunes	Examiner la possibilité de réduire le pourriel à l'aide des lois et règlements actuels. Évaluer l'adoption de nouvelles lois et leurs répercussions éventuelles	Gouvernement fédéral, gouvernements provinciaux, organismes de mise en application de la loi
Certaines pratiques de gestion des réseaux omettent de repérer et d'intercepter le pourriel ou lui permettent de se propager	Établir des codes industriels pratiques et exécutoires promulguant des pratiques exemplaires pour la gestion des réseaux	Fournisseurs de service Internet, administrateurs de réseaux des secteurs privé et public
Les systèmes informels actuels de « listes noires » de polluposteurs et de « listes blanches » d'expéditeurs fiables sont inadéquats et ne suffisent plus	Établir des techniques et des protocoles automatisés de validation du courriel et les adopter	Concepteurs de logiciels de courriel, fournisseurs de service Internet, gestionnaires de réseaux, multiposteurs légitimes
Les consommateurs qui achètent des polluposteurs contribuent à la rentabilité du pourriel.	Sensibiliser les consommateurs, particulièrement à la nécessité de ne pas répondre aux polluposteurs	Industrie, commerçants, organismes de consommateurs

Importance d'agir à l'échelle internationale pour traiter le pourriel comme un problème global	Efforts continus des gouvernements à l'échelle internationale, participation des partenaires canadiens et de leurs homologues internationaux	Gouvernement chapeautant tous les partenaires
--	--	---