

FOR REFERENCE ONLY

QUEEN
JL
103
.C6
C36214
1993

COMPTE RENDU DE L'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION DE CACC

Janvier 1993

PORT
CCA FILE
JL103
.C6
C3621
1993



Informetrica
Limited

COMPTE RENDU DE L'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION DE CACC

Janvier 1993

Queen

JL103

'C6

C36214

1993

00028954

CACC n° 11121 F 93-02

Also available in English

Compte rendu de l'examen de la réglementation de CACC

Introduction

Dans les économies caractérisées par un marché libre et ouvert, ce sont les consommateurs qui, en dernière analyse, déterminent les biens et services qui sont produits et offerts dans le commerce. Toutefois, les gouvernements tiennent aussi un rôle important. En effet, ils fixent les règles de fonctionnement des marchés des biens, des services, de la main-d'oeuvre et du capital. Ils offrent des services essentiels directement, comme dans le cas de la sécurité publique et de l'éducation, ou avec la participation du secteur privé, comme dans le cas des soins de santé. Ils interviennent afin d'amortir les chocs économiques et de favoriser une meilleure répartition des revenus et des chances entre les personnes, les groupes et les régions.

En raison de l'interdépendance et de la concurrence économiques mondiales toujours croissantes, les défis que doivent relever les gouvernements et leurs citoyens ont gagné en complexité. En dépit des énormes progrès réalisés sur les plans industriel et technologique depuis la Deuxième Guerre mondiale, le rythme de croissance enregistré au Canada et dans les autres grands pays occidentaux a ralenti. On a également assisté à un fléchissement de la croissance des recettes fiscales, et l'obligation pour les gouvernements d'assurer le service et le remboursement de leur dette a sérieusement entravé leur aptitude à financer de nouveaux programmes ou même à poursuivre le financement des programmes en vigueur.

Pour assurer la mise en oeuvre de leurs politiques, les gouvernements comptent en règle générale sur les quatre instruments suivants : le pouvoir de dépenser, le pouvoir de lever des impôts, le pouvoir de réglementer ou le pouvoir de persuader. Les années 1960 et le début des années 1970 correspondent à la période de croissance économique rapide et réelle du Canada. C'est au cours de ces années qu'a été adoptée ou améliorée la majorité des grands programmes de dépenses fédérales - santé, pension de l'État, assistance sociale, éducation postsecondaire, formation de la main-d'oeuvre et développement régional. Même lorsque la croissance a fait place à une forme de stagflation à la fin des années 1970 et au début des années 1980, les dépenses fédérales ont continué de connaître une croissance à deux chiffres, en dépit du fait que les recettes fiscales ne suivaient pas ce rythme, situation qui s'est traduite par une augmentation de la dette fédérale. Après cet épisode, le gouvernement a cherché à limiter la croissance de la dette et, depuis 1985, la croissance annuelle des dépenses est limitée à un niveau inférieur à 4 %. Il est prévu qu'au cours des cinq prochaines années les dépenses ne croîtront que de 3 % par année, niveau inférieur aux taux réunis de l'inflation et de la croissance démographique.

1. Réglementation et compétitivité

La réglementation constitue une des façon de lutter contre les dépenses et, compte tenu des préoccupations sans cesse croissantes du public au sujet des questions de consommation et d'environnement, la tendance des gouvernements fédéral et provinciaux fut d'engager des dépenses modestes et d'intensifier parallèlement la réglementation. Bon nombre de ces initiatives ont eu des retombées très tangibles, mais certaines d'entre elles se sont traduites par des coûts et des dépenses supplémentaires pour les producteurs et les consommateurs. Dans le domaine de l'environnement en particulier, un observateur coloré a assimilé à un véritable «tsunami vert»(1) les répercussions possibles des nouveaux règlements visant à prévenir ou à éliminer les dégradations graves.

Il n'est pas surprenant de constater que l'on a manifesté au fil des années 1980 une préoccupation sans cesse croissante à l'égard du recours excessif à la réglementation et de ses répercussions sur la compétitivité canadienne. Comme l'a souligné un critique, la réglementation présentant sur le plan administratif une forme relativement peu onéreuse d'intervention gouvernementale, il est à craindre qu'elle soit surutilisée sur les plans de l'efficacité et de la répartition (2). En 1984, on a mis sur pied le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen), dont les principaux objectifs consistaient à offrir un meilleur service au public et à améliorer la gestion des programmes gouvernementaux. Une de ses priorités consistait à analyser les programmes de réglementation. Selon le rapport déposé en 1986, les Canadiens et Canadiennes sont effectivement victimes d'une réglementation à outrance.

En conséquence, le gouvernement a annoncé une stratégie de réforme de la réglementation qui énonce les principes directeurs de la politique de réglementation fédérale et qui englobe un Code d'équité du citoyen en matière de réglementation prévoyant un vaste processus de consultation. Le document renferme également un Plan d'action relatif au processus de réglementation ayant pour objet de «simplifier le processus de réglementation dans le but de limiter l'intervention gouvernementale» et de veiller à ce que toute nouvelle réglementation soit accompagnée «d'une étude exhaustive visant à en mesurer les effets sur la population.»(3) Il prévoit également que des comités parlementaires examineront l'ensemble des textes réglementaires sur un cycle de dix ans.

Il se pourrait donc fort bien qu'au cours des prochaines années le gouvernement fédéral fasse moins appel à des mécanismes de réglementation coercitifs à des fins de régulation des interventions du secteur privé et favorise davantage le recours à des mesures de consultation publique et de persuasion dans le cadre d'initiatives comme l'autoréglementation de l'industrie, les directives et normes volontaires, l'éducation des consommateurs ou les «clignotants des prix», comme les frais d'utilisation ou les redevances sur les émissions. (Voir la figure 1)

Ces initiatives sont le reflet de changements plus vastes des rôles et responsabilités respectifs des secteurs public et privé. De plus en plus les citoyens

et les représentants du monde des affaires s'attendent à être consultés à l'occasion du choix des orientations officielles, ainsi qu'à y participer. En réalité, comme le souligne un rapport présenté dans le cadre de la récente Initiative de la prospérité (4):

Les membres de la population étant de mieux en mieux instruits et de plus en plus informés, le rôle des gouvernements au sein de la société évolue :

SITUATION PRÉALABLE	NOUVELLE RÉALITÉ
Ère de «complaisance» envers l'élite	Ère de participation du public et de partage des pouvoirs
Exercice de l'autorité	Information, persuasion et orientation
Agir à la place des gens	Convaincre les gens de prendre leur situation en main
Réglementation arrêtée par le gouvernement	Normes volontaires et autoréglementation
Fixer les règles	Donner l'exemple et offrir la vision

Dans le budget de février 1982, le gouvernement a fait l'annonce suivante :

«Nous réexaminerons, ministère par ministère, la réglementation existante, en commençant par Agriculture Canada, Transports Canada et Consommation et Affaires commerciales Canada. Les règlements devant être conservés devront être rejustifiés à la lumière des besoins publics.»

Un des objectifs de l'examen consiste à simplifier, à éliminer ou à modifier les règlements qui ne sont pas compatibles avec les objectifs de prospérité, de compétitivité, de restrictions financières et de service au public à l'échelle de l'administration fédérale. Qui dit «rejustifier» signifie non seulement prouver qu'il existe un problème concret auquel la réglementation cherche à apporter une solution, mais également montrer que la réglementation constitue la meilleure solution à ce problème.

Il va de soi que le principal critère de réglementation à retenir est le suivant : l'ensemble des avantages doit être supérieur à l'ensemble des coûts, étant entendu qu'il faut tenir compte de facteurs qualitatifs ainsi que quantitatifs. Toutefois, il existe également d'autres critères. (Voir la figure 2).

Figure 1

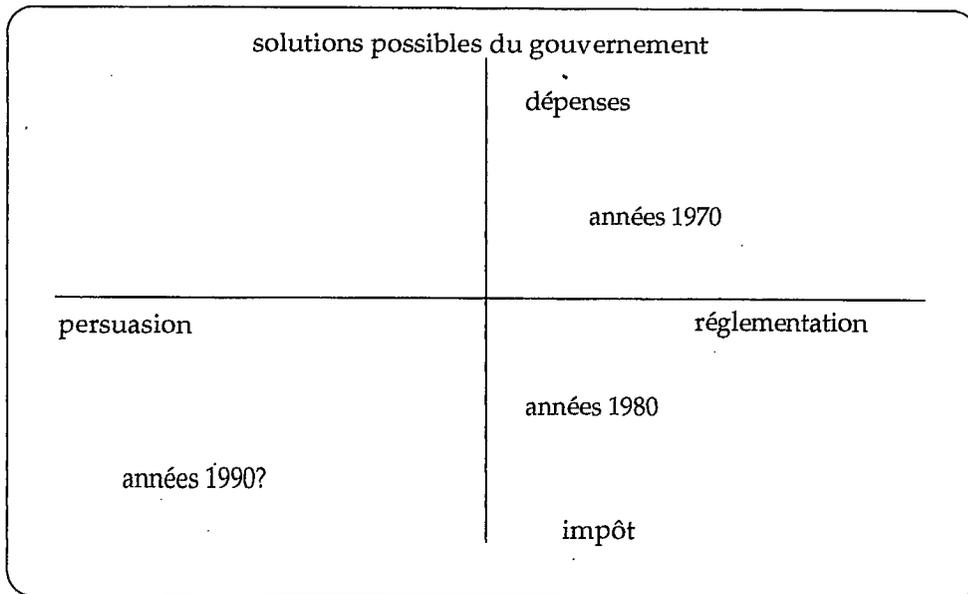
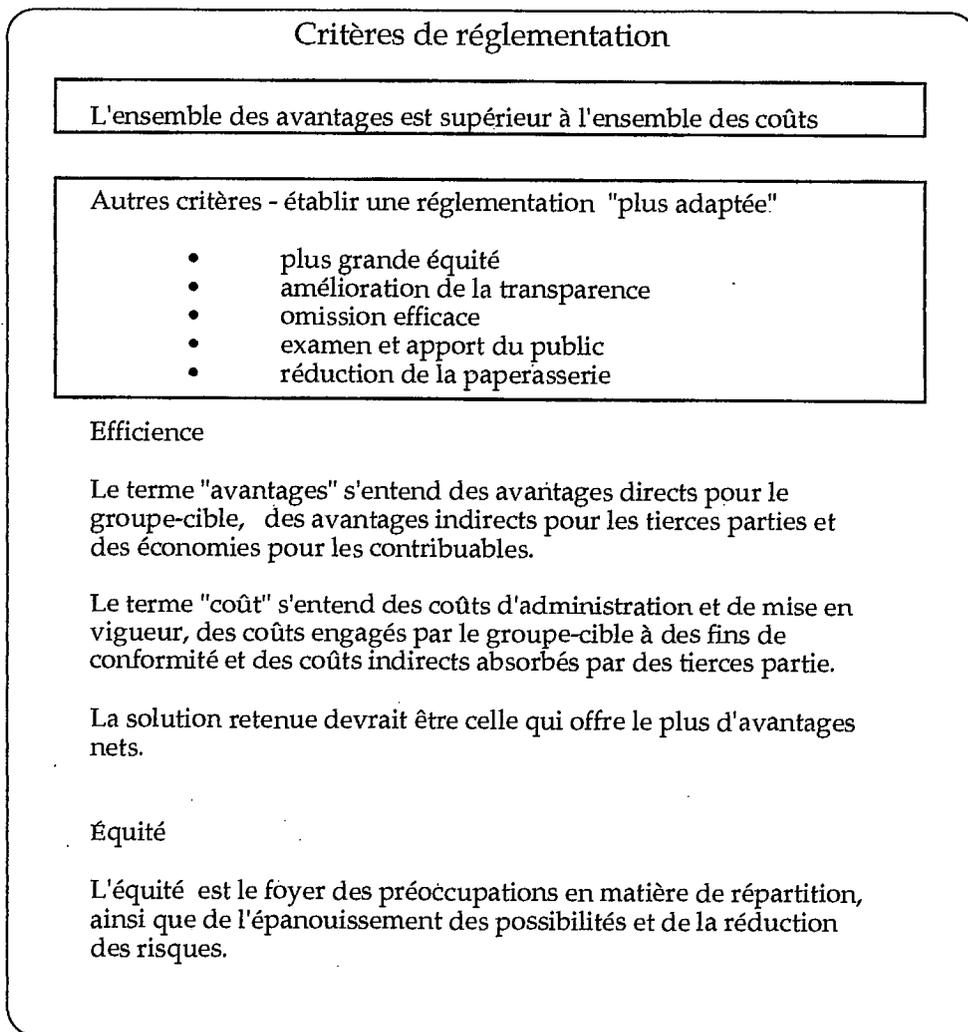


Figure 2



2. Examen de la réglementation de Consommation et Affaires commerciales Canada

Consommation et Affaires commerciales Canada (CACC) assure la mise en oeuvre de 66 lois et de toute une gamme de règlements. Aux fins de l'examen, CACC a retenu les lois suivantes :

Bureau de la consommation

- Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation
- Loi sur les produits dangereux (LPD)
- Loi sur la marque de commerce nationale et l'étiquetage exact
- Loi sur l'étiquetage des textiles
- Loi sur les poids et mesures

Bureau des corporations et de la politique législative

- Loi sur les sociétés par actions
- Loi sur les corporations canadiennes
- Loi sur le droit d'auteur
- Loi sur les dessins industriels
- Loi sur les brevets
- Loi sur les marques de commerce

Le ministère a emprunté deux axes pour mener son examen de la réglementation. Il s'agissait dans les deux cas d'une suite à un examen prospectif auquel il s'est livré. Des fiches signalétiques individuelles, ou regroupées selon les besoins, ont été établies à l'égard des lois retenues. En règle générale, ces fiches correspondaient à la nouvelle politique en matière de réglementation adoptée par le Conseil du Trésor en mars 1992. Des questions ont porté sur les aspects suivants : problème, risque ou besoin sur lequel porte la réglementation; atteinte ou non de l'objectif visé par la réglementation; solutions de remplacement envisagées à la réglementation; répercussions sur la compétitivité intérieure et internationale; politiques relatives à la conformité et à la mise en vigueur; et répercussions de l'abrogation de la réglementation.

Dans un premier temps, des listes de ces fiches relatives à la réglementation ont été établies et ont fait l'objet d'une vaste diffusion auprès d'entreprises, d'associations d'industries, de groupes de consommateurs, de ministères et d'autres parties qui sont touchés par cette réglementation ou qui s'y intéressent. On a également demandé aux représentants des gouvernements provinciaux et aux employés de CACC de faire connaître leur point de vue. Les intervenants ont ensuite été invités à analyser les renseignements figurant sur les fiches qui les intéressaient, en prévision de discussions et de consultations individuelles avec des fonctionnaires de CACC. Le ministère a rédigé un compte rendu distinct au sujet de ce processus.

D'autre part, CACC a chargé Informetrica de tenir à l'intention d'intervenants désignés un atelier dans le cadre duquel seraient abordées les préoccupations et questions relatives à la réglementation à l'étude, ainsi que les solutions de rechange à y apporter. À la suite d'une analyse en profondeur de chacune des fiches, ainsi que de discussions avec les fonctionnaires du ministère et les membres d'un comité consultatif, les représentants d'Informetrica ont rédigé quatre exposés thématiques distincts portant sur les aspects suivants :

- o Solutions de rechange à la réglementation
- o Harmonisation de la réglementation et suppression des obstacles techniques au commerce
- o Questions relatives à la mise en vigueur et à la conformité
- o Amélioration du service au public

Ces documents et la liste des fiches signalétiques ont été transmis à l'avance aux participants.

L'atelier a eu lieu le 28 octobre 1992 à l'Hôtel Plaza de la Chaudière de Hull, au Québec. Au cours de séances tenues le matin et l'après-midi, quatre groupes se sont penchés sur les problèmes et les questions abordés dans leur exposé thématique respectif. Les personnes présidant les quatre groupes ont fait part de leurs observations à l'occasion d'une séance plénière de clôture. Les résultats de ces travaux ainsi que les observations faites le lendemain par les membres du comité consultatif font l'objet du présent compte rendu.

3. Solutions de rechange à la réglementation

En tant que «ministère responsable du marché», CACC s'acquitte de la délicate tâche de desservir les consommateurs et le milieu des affaires. D'ailleurs, son obligation d'assurer un équilibre entre les intérêts des consommateurs et des sociétés est enchâssée dans son énoncé de mission : favoriser le fonctionnement équitable et efficace du marché au Canada.

CACC intervient activement dans un certain nombre de secteurs visés par la réglementation du marché. Entre autres choses, CACC s'efforce de protéger le travail des créateurs et innovateurs, de garantir le recours à de saines pratiques commerciales, de régler les problèmes touchant la santé et la sécurité des consommateurs et de s'assurer que les consommateurs disposent de suffisamment de données sur les produits pour faire des choix éclairés.

L'atelier sur les solutions de rechange à la réglementation a cherché à déterminer si certains des règlements coercitifs traditionnels de CACC sont trop rigides, d'application inutilement difficile et d'une mise en oeuvre excessivement onéreuse pour les producteurs et consommateurs. Les participants ont envisagé des solutions de rechange à ces règlements : normes de rendement au lieu de normes de conception, normes volontaires, politiques d'information, ou décision de tout

simplement laisser agir les forces du marché, avec la présence de l'appareil judiciaire en arrière-plan.

Les entreprises, de leur côté, sont en mesure de se constituer en vertu des lois fédérales et provinciales. Les deux paliers de gouvernement fixent des lignes de conduite que doivent suivre les entreprises constituées et précisent les droits et responsabilités des administrateurs et actionnaires. Bon nombre des règlements sont de nature habilitante, c'est-à-dire qu'ils ont pour objet d'en faciliter le respect par les parties en cause.

Un certain nombre de modifications à la Loi sur les sociétés par actions (LSA) ont été envisagées. Les modifications proposées correspondaient dans une large mesure à des changements de régie interne : simplifier l'application de la loi, améliorer les services (transmission par télécopieur et archivage électronique des documents) offerts par la Direction générale des corporations, éclaircir le libellé de certains articles de la loi, ainsi que rendre la mise en oeuvre de la loi plus productive et moins onéreuse (exigences sur les plans des finances et de la vérification). De plus, on a présenté des modifications visant à faire concorder davantage les exigences fédérales concernant les déclarations financières et d'initier avec les règlements provinciaux sur les sociétés, ainsi qu'avec les normes de comptabilité contemporaines acceptées partout dans le monde.

En ce qui concerne les lois sur la propriété intellectuelle, on a laissé entendre qu'un équilibre entre la cohérence et la souplesse représente la clé du succès. Tout grand pays doit compter son régime de propriété intellectuelle s'il veut stimuler la croissance économique et culturelle ainsi que favoriser l'amélioration continue de la technologie moderne. Les participants ont généralement reconnu que les lois du Canada en matière de propriété intellectuelle, à l'exception manifeste de la Loi sur les dessins industriels, comptent parmi les meilleures dans le monde. De plus, on a appuyé l'adhésion du Canada au Traité de coopération en matière de brevets et à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). On s'est toutefois préoccupé de l'arriéré de demandes de brevet et du temps nécessaire pour en assurer le traitement. Il fut toutefois convenu que l'adoption récente de la Loi sur les brevets, en vertu de laquelle les demandes ne sont désormais examinées que s'il y a une réclamation en ce sens, a contribué à résoudre en partie ces problèmes. Des craintes ont également été exprimées au sujet du manque d'uniformité des examens administratifs effectués par les fonctionnaires, ainsi que des décisions prises par ces derniers. Enfin, il fut souligné que les lois et règlements régissant les dessins industriels étaient «irréremédiablement» dépassés.

Les lois sur la propriété intellectuelle, comme les lois sur les sociétés, sont principalement de nature habilitante. Elles visent surtout à communiquer aux usagers le mode de fonctionnement du régime, et elles ont tendance à bénéficier de l'appui des agents des brevets et des marques de commerce, par exemple. Pour les remplacer, on pourrait faire appel à des directives administratives qui, selon certains participants, offrent plus de souplesse que les lois de «régie interne». De plus, leur mise à jour est rendue plus facile avec l'avènement de l'automatisation. Il se peut que

les directives offrent une solution plus viable lorsque la Direction générale de la propriété intellectuelle sera devenue un organisme de service spécial. Elles ont cependant l'inconvénient de présenter parfois moins de transparence que d'autres supports, et de se prêter à des abus si leur application est confiée à des fonctionnaires autocratiques.

Une grande partie du débat a porté sur l'adoption d'autres méthodes que la réglementation dans le domaine de la protection des consommateurs. Il fut convenu que de récentes réformes, comme l'instauration du Code du citoyen en matière d'équité de la réglementation, et le fait de demander qu'un Résumé de l'étude d'impact (REIR) soit établi à l'égard de toute nouvelle réglementation, constituent des pas dans la bonne direction. Cependant, le temps, la paperasserie et les étapes compliquées qu'exigent la consultation des parties intéressées, ainsi que la formulation et la modification du règlement même le plus bénin demeurent ahurissants. Bien que l'exercice menant à la présentation de nouvelles lois ait tendance à être fondé sur la négociation plutôt que sur la confrontation, phénomène inverse à celui des États-Unis, la nécessité de compter des tierces parties à la table se traduit par de longues rondes de consultation. L'Association des consommateurs du Canada, entre autres, a formulé plusieurs recommandations visant à renforcer le mécanisme des REIR, dont celle d'améliorer la qualité et d'élargir le nombre de solutions étudiées par les REIR individuels et d'exiger l'inclusion d'un «test d'intérêt public» afin d'identifier les gagnants et les perdants de l'examen réglementaire.

Selon certains, le REIR correspond en de nombreux cas à un exercice de justification a posteriori fort onéreux portant sur des décisions déjà prises, souvent en réaction à des pressions d'ordre politique ou autre. De même, certaines des consultations voraces de temps opposent des protecteurs des consommateurs à des porte-parole de l'industrie, qui adoptent un style à l'américaine, et sont jugées inutiles. Selon d'autres intervenants, il est souhaitable que des REIR soient établis, bien qu'ils présentent un faible taux de compatibilité et de comparabilité, surtout en ce qui concerne l'estimation du degré de risque, l'établissement des coûts ou avantages qui échoiront en aval ou aux tierces parties ou l'attribution d'une valeur à des aspects qui présentent de l'importance sur le plan de la qualité. Il arrive souvent que la solution ne repose pas dans le statu quo et consiste plutôt à adopter un autre plan d'action dont le REIR ne tient pas compte. D'autre part, certains estiment également que «le seul fait de divulguer les coûts» empêcherait la présentation des lois les plus onéreuses. De plus, par souci d'indépendance et de transparence, les ministères devraient confier à des analystes de l'extérieur la préparation, ou du moins l'examen, du REIR.

Tous ont convenu que, jusqu'à ce jour, la majeure partie de la réglementation destinée à protéger les consommateurs contre les risques s'est révélée bénéfique, particulièrement dans les domaines des aliments et drogues et des produits de consommation dangereux. Ainsi, dans des cas où les risques pour la santé et la sécurité sont élevés et où les membres du public ne sont peut-être pas bien informés, il demeurera nécessaire d'adopter et de mettre en oeuvre des règlements coercitifs traditionnels, comme ceux que comporte la Loi sur les produits dangereux. Si le seuil

de tolérance est nul ou si les membres de groupes vulnérables, notamment de petits enfants, sont exposés à des dangers, les méthodes autres que la réglementation sont inacceptables sur les plans social et politique.

En ce qui concerne les cas présentant des risques relativement faibles, cependant, bon nombre ont jugé que l'éducation du public et l'exercice de la prudence étaient préférables à la réglementation. On a notamment donné l'exemple des aliments qui renferment des ingrédients allergènes, comme les arachides. Dans la mesure où les ingrédients sont identifiés et étiquetés selon les règles, et en supposant que l'allergie ne touche qu'une proportion assez faible de la population adulte, il y aurait lieu de s'en remettre au discernement des personnes allergiques elles-mêmes.

La démarche britannique, qui repose sur la notion de sécurité générale plutôt que sur un ensemble de lois normatives a soulevé beaucoup d'intérêt. Là-bas, les fabricants sont tout simplement tenus d'offrir un produit sûr. Toutefois, le gouvernement détient des pouvoirs d'inspection et peut ordonner qu'un produit soit retiré du marché. Les consommateurs lésés ont le droit d'intenter contre les fabricants des poursuites judiciaires fondées sur le fait que le produit est dangereux. Ce régime présente l'avantage suivant : le gouvernement se contente de fixer de vastes objectifs en matière de santé et de sécurité et il accorde aux producteurs une plus grande liberté de décision concernant la façon de les atteindre. En résumé, l'accent y est mis sur les résultats plutôt que sur les règles.

Ces constatations ont servi d'amorce à une discussion au cours de laquelle on s'est demandé s'il fallait accorder plus d'importance aux normes de rendement qu'aux normes de conception. Il se pourrait que cette démarche soit moins importune pour les fabricants et producteurs et qu'elle favorise l'innovation tout en permettant de garantir le même niveau de protection en matière de santé et de sécurité.

De plus, en raison de l'évolution rapide de la technologie et d'autres aspects, il arrive souvent que la lourde réglementation en matière de conception pose des problèmes ou tombe en désuétude. D'autre part, les producteurs préfèrent souvent compter sur un régime précisant avec clarté ce que l'on entend par une conception de fabrication ou un produit qui est sûr ou qui ne l'est pas, afin de réduire au minimum la possibilité de poursuites onéreuses. Il arrive parfois que les deux notions se recoupent, c'est-à-dire que même l'établissement d'une norme de sécurité de rendement ne puisse aller sans la conception du produit ou l'énoncé des ingrédients.

Peu d'appui a été accordé à la solution consistant à invoquer le caveat emptor face aux préoccupations des consommateurs en matière de santé et de sécurité et à s'en remettre au recours en responsabilité délictuelle, y compris au recours collectif, pour forcer les industries à fabriquer des produits sûrs. Les participants étaient nettement en faveur du recours à la réglementation, comme celle de la Loi sur les produits dangereux, pour prévenir les accidents. Les représentants de l'industrie savaient à quoi s'en tenir, et les consommateurs ont été rassurés. On était peu favorable à un régime plus individualiste, comme celui des États-Unis, qui met l'accent

sur les recours privés, les responsabilités éventuelles et l'imposition possible de dommages-intérêts énormes aux producteurs, et qui «ne profite qu'aux avocats.»

Il y a aussi des cas où ce sont les entreprises qui exercent des pressions pour qu'une réglementation formelle soit mise en place. Cela s'explique peut-être par le désir bien légitime de voir contrôlés des pratiques ou des produits suspects d'entreprises marginales ou malhonnêtes, ou par le désir moins altruiste de protéger des marchés ou de se soustraire à une responsabilité légale.

La majorité des participants ont reconnu que les interventions récentes de CACC dans le secteur de la sécurité et de l'étiquetage des produits de consommation ont tendance à favoriser le recours à des instruments d'application volontaire autres que des lois, fondés sur le partenariat et de nature informative. Ils ont toutefois souligné le caractère ironique du fait que, dans certains cas, CACC a envisagé l'adoption d'une norme volontaire, mais que les consommateurs et le milieu des affaires ont préféré l'adoption d'une réglementation obligatoire. Manifestement, la nature du produit, la structure de l'industrie ainsi que la force et la représentativité de l'association d'industries ont un grand rôle à jouer. (De même, en ce qui concerne les corporations de CACC, on note des cas où certains règlements adoptés en vertu de la LSA ont été conservés par suite d'observations faites par l'Association du Barreau canadien et d'autres clients.)

Certains se sont demandés dans quelle mesure le gouvernement peut être sûr que les normes volontaires sont respectées. Le niveau de préoccupation à ce sujet croît proportionnellement à l'augmentation des importations sur le marché. Quelqu'un a souligné que le Canada importe un très fort pourcentage de ses produits et qu'en l'absence d'une réglementation internationale efficace, il ne peut s'en remettre uniquement à des normes volontaires ou au marché pour rassurer les Canadiens et Canadiennes. De fait, on se demande si, en l'absence d'une réglementation, le gouvernement a le pouvoir, sur le plan juridique, d'exiger que les entreprises adhèrent aux normes volontaires en vigueur. Il faut que les services du gouvernement chargés de la mise en oeuvre soient prêts à intervenir. À titre d'exemple, si CACC s'en remet à des associations d'industries pour assurer le fonctionnement d'un processus de certification ayant trait aux questions de santé et de sécurité liées aux produits et qu'il limite son rôle à effectuer des vérifications périodiques et des contrôles par sondage, ne devrait-il pas détenir le pouvoir d'imposer des sanctions sévères si les entreprises contreviennent aux dispositions de leur code volontaire? Il faut de plus se demander si le public est prêt à accepter que certaines questions cruciales concernant la salubrité des aliments soient confiées, par exemple, à une association du secteur privé.

En règle générale, sur le plan de l'offre, plus l'association d'industries est faible ou plus le nombre d'entreprises est élevé, et surtout le nombre de petites entreprises et de fournisseurs étrangers qui se livrent concurrence au sein de l'industrie, plus il est nécessaire d'adopter une réglementation en matière de sécurité. D'autre part, sur le plan de la demande, la nécessité de réglementer croît avec le nombre de consommateurs exposés, et plus particulièrement de gens vulnérables, soit les

personnes âgées et très jeunes, ainsi que récemment arrivées au Canada. En outre, plus l'association d'industries est forte et plus l'industrie est agglomérée - chaque entreprise ayant à défendre sa réputation et sa part de marché - plus il est probable que l'on puisse s'en remettre aux seules pressions, normes volontaires ou forces du marché, de concert avec le recours à la responsabilité délictuelle. De la même façon, moins le nombre des utilisateurs est élevé et plus leur agglomération et leur sens du discernement sont vastes, plus ceux-ci sont susceptibles de réagir à des programmes d'éducation et d'information sans qu'il soit nécessaire d'adopter une réglementation officielle.

À titre d'exemple, on pourrait concevoir des matrices (comme celles des figures 3 et 4) relatives aux produits et aux consommateurs, dans lesquelles le rapport entre la structure de l'industrie ainsi que le raffinement des consommateurs et la nécessité d'adopter des instruments de protection des consommateurs correspond à une diagonale qui s'étend du laisser faire à l'interdiction pure et simple. En réalité, ce même type de matrice pourrait servir à établir un rapport entre les instruments utilisés, d'un côté, et les caractéristiques des produits et les degrés de tolérance au danger, de l'autre. Dans le cas de produits relativement inoffensifs, l'intervention gouvernementale peut se limiter, par exemple, à fournir des renseignements au public. Les produits hautement toxiques doivent être réglementés, voire même interdits.

Il va de soi qu'il y a toujours des exceptions. Ainsi, il peut arriver que des producteurs appartenant à de petits créneaux chargés d'alimenter le marché haut de gamme soient les chefs de file sur le plan de la qualité et de la sécurité. Dans d'autres cas, les conditions du marché monopole ou oligopole, nécessiteront plus plutôt que moins de réglementation, spécialement pour ce qui est du prix et du niveau de service. La figure 4, par exemple, n'est donnée qu'à titre indicatif et ne doit pas être mal interprétée. Elle tient pour acquis l'existence de produits dangereux qui sont source de préoccupation pour les membres du public et leurs gouvernements, et elle précise sur l'axe vertical les solutions qu'un gouvernement peut ou non adopter en matière de protection des consommateurs selon les caractéristiques des industries. Il ne faut pas en conclure que les monopoles ou les industries agglomérées fabriquent en soi des produits relativement sûrs, ou encore que les importations sont susceptibles d'être dangereuses et doivent être réglementées ou interdites. Au contraire! Cet exemple cherche plutôt à montrer que, dans les cas où on ne peut identifier qu'un nombre limité de producteurs dominants comptant une part de marché et une réputation à protéger, il se peut que, pour assurer une protection pertinente des consommateurs, on n'ait qu'à faire peser la menace de l'adoption de poursuites judiciaires par des personnes, d'une mauvaise publicité, ou même d'un appel téléphonique au président de la ou des entreprises en faute, sans qu'une intervention gouvernementale plus concrète soit nécessaire. On n'a qu'à penser, à titre d'exemple, à la récente affaire du Tylenol aux États-Unis.

À l'autre extrême, dans les cas où les produits dangereux sont tous ou presque tous importés et où les producteurs étrangers ne sont pas assujettis aux normes canadiennes ni au fait de nos préoccupations en matière de sécurité, il se peut que la seule façon immédiate d'assurer la protection des consommateurs consiste à adopter une réglementation ou, dans les cas sérieux, à imposer une interdiction. On n'a qu'à penser à certaines armes à feu fabriquées à l'étranger.

À long terme, cependant, le dernier type d'intervention ne constitue probablement pas la solution privilégiée. À vrai dire, les discussions ayant porté sur les questions relatives aux importations et au commerce au cours des séances sur les solutions de rechange et l'harmonisation vont en général dans le même sens que les observations faites par un commentateur, dont voici le point de vue :

«Un grand nombre d'importations canadiennes sont offertes dans le cadre de marchés mondiaux très concurrentiels au sein desquels des consommateurs et des clients industriels bien informés exigent la meilleure qualité possible... Si nous tenons pour acquis qu'il faut réglementer davantage les importations, il nous faudra soutenir que le marché de l'avenir devra également faire l'objet d'une plus grande réglementation. En effet, en raison de la libéralisation grandissante du commerce international, de la mondialisation des marchés et de l'adoption de l'ALÉNA, la pénétration des importations et le nombre d'intervenants sur les marchés canadiens vont continuer de croître. Il doit exister une meilleure façon de réagir à l'augmentation du volume des importations et à la mondialisation que d'adopter des formes de réglementation qui sont de plus en plus onéreuses et interventionnistes. En réalité... il y a lieu non pas d'intensifier la réglementation mais plutôt de favoriser une plus grande harmonisation internationale, c'est-à-dire l'adoption de normes et d'ententes internationales visant à établir des normes minimales et à éviter que la «course au nivellement réglementaire vers le bas» ne se traduise pas par une avalanche de produits dangereux sur le marché mondial.» (5)

Pourtant, en dépit de l'aversion que soulève la perspective d'une intensification de la réglementation, on était en général d'avis que le public continuerait à exercer des pressions en ce sens; on a cité, à titre d'exemple, les préoccupations entourant les services financiers et le télémarketing frauduleux, ainsi que les problèmes d'éthique liés aux produits et processus biogénétiques. Le marché évolue continuellement, et CACC, en collaboration avec les associations d'industries et quelques provinces, analyse à l'heure actuelle certains de ces secteurs. Ainsi, il a été fait mention des récents travaux conjoints qui ont menés à l'établissement du Code de pratique canadien des services de cartes de débit.

En ce qui concerne les préoccupations du milieu des affaires au sujet de la surréglementation, il convient de souligner qu'il y a déjà bon nombre d'années que CACC a mis en place les lois et règlements visant à protéger les consommateurs. Peu de révisions en profondeur ayant été apportées ces dernières années, CACC est

désormais perçu comme un «embêtement relativement marginal», étant donné qu'il y a déjà longtemps que la majorité des coûts rattachés à la conformité ont été absorbés. Les efforts consentis par CACC afin d'assurer une vaste consultation, bien qu'ils exigent sans conteste du temps et des ressources, ont été remarqués et appréciés par le milieu des affaires et les groupes de consommateurs.

Il a été question de l'éducation des consommateurs et des initiatives adoptées par CACC en la matière. On était nettement favorable aux efforts consentis par le ministère auprès de l'industrie et de groupes de consommateurs en ce qui touche l'étiquetage dans les secteurs nutritionnels et écologiques, ainsi qu'en ce qui concerne le programme de protection des enfants, dans le cadre duquel on détermine les produits et les situations qui pourraient mettre en danger la vie des enfants. Tous sont d'avis qu'il faut intensifier l'éducation des consommateurs dans les écoles, mais on a souligné qu'il s'agit principalement là d'une responsabilité d'ordre provincial, et d'un volet de l'Association des consommateurs du Canada (ACC) qui, si elle obtenait une augmentation de financement, pourrait vraisemblablement devenir plus active. Ainsi, compte tenu du très grand respect dont bénéficie l'ACC auprès du public, on a suggéré que le ministère mise davantage sur ses campagnes d'information. On a toutefois souligné que, dans les domaines de la santé et de la sécurité, il faut voir dans les programmes d'information et d'éducation un complément et non un élément de substitution aux mesures de conformité volontaires ou prévues dans les lois.

Il a également été question du coût de la déréglementation. Dans certains cas, celle-ci peut comporter un lent processus de consultation. De plus, compte tenu des préoccupations mentionnées auparavant, elle soulève la question de savoir quel est l'avantage net de passer à une norme volontaire ou à une campagne d'information publique. Quoiqu'il en soit, des participants, et plus particulièrement ceux du secteur des industries, étaient favorables à l'adoption de «fenêtres d'examen» et de dispositions de temporisation dans le but d'obliger la tenue d'évaluations régulières de l'ensemble des lois et règlements mis en place par CACC, tant du côté des corporations que des consommateurs. Il est permis de croire que les parties intéressées profiteraient de ces occasions pour remettre en question les façons d'aborder les problèmes ou pour proposer de nouvelles solutions. Le même principe pourrait être appliqué dans le cas des normes volontaires.

Enfin, à titre d'exemple du travail de soutien qui contribue aux activités de CACC dans le domaine de la réglementation, de la conformité volontaire, de l'éducation et des autres mesures de prévention, il fut signalé que CACC a établi de bonnes relations de travail avec Santé et Bien-être social Canada en ce qui concerne le Programme des hôpitaux canadiens pour la déclaration et la prévention des traumatismes (PHCDPT), financé par SBSC. Le programme-pilote du PHCDPT, d'une durée initiale prévue de trois années (1989 à 1992), a été converti en un programme quinquennal. Dans le cadre de ce programme, on recueille dans les hôpitaux pour enfants des données qui facilitent la détermination des produits et processus dangereux et qui donnent des renseignements concernant le nombre et la gravité des blessures causées par un produit dangereux. CACC compte également son propre système de rapports et d'évaluations sur les blessures et accidents au Canada

(REBAC), qui est d'envergure plus limitée et qui sert à recueillir dans les hôpitaux généraux des données sur les blessures et accidents subis par des gens appartenant à tous les groupes d'âge.

4. Harmonisation de la réglementation et suppression des obstacles techniques au commerce

La mondialisation des marchés et des systèmes d'information, ainsi que la formation de blocs commerciaux en Europe et en Amérique du Nord s'accompagnent d'efforts visant l'harmonisation des règles, des pratiques, d'initiatives de mise en vigueur et de conformité et des caractéristiques de produits de façon à encourager et à accélérer les transactions commerciales.

Dans le contexte d'une harmonisation accrue du commerce des biens et services, on relève une tendance à la convergence des normes de fabrication internationales. Celles-ci, en plus de donner des garanties au consommateur, permettent également de réaliser des économies d'échelle sur le plan de la fabrication. L'établissement de normes internationales est une responsabilité qui incombe principalement à l'Organisation internationale de normalisation (ISO), dont le Canada est membre. L'ISO est la plus vaste organisation internationale dans le domaine de la collaboration technique et industrielle et elle compte des représentants des entreprises venant de plus de 100 pays. À ce jour, plus de 5 000 normes internationales ont été arrêtées dans le cadre du rigoureux processus d'approbation international de l'ISO et, chaque année, près de 600 normes nouvelles et révisées sont publiées. De plus, les normes de l'ISO de la série 9000 sur la gestion de la qualité servent à homologuer des produits et services dans le cadre d'un régime unique d'évaluation initiale et de surveillance régulière dont la mise en oeuvre est confiée à un organisme d'enregistrement indépendant.

Tous ont appuyé le travail de l'ISO, mais les participants de certains ateliers ont mentionné que cette organisation met souvent trop de temps à élaborer et à approuver une norme, de sorte qu'au moment de sa diffusion, la technologie a parfois évolué. En raison de l'important volume des échanges entre le Canada et les États-Unis, il a souvent été profitable pour les fonctionnaires de CACC et les représentants de l'industrie canadienne de participer directement avec leurs homologues des États-Unis plutôt que de l'ISO à l'établissement de normes harmonisées. De nombreux participants ont manifesté de l'intérêt à l'égard du régime européen de reconnaissance mutuelle des normes, auquel viennent s'ajouter des directives de la CEE visant à assurer un niveau acceptable de protection des consommateurs.

D'autres questions ont été abordées dans le contexte de l'harmonisation de la réglementation et de la suppression des obstacles techniques au commerce.

Au départ, tous ont reconnu que le manque d'harmonisation de la réglementation, des normes et autres modalités au Canada pose un grave problème aux entreprises. Tous semblent estimer qu'il est préférable de compter sur une seule source de réglementation/normalisation et que, compte tenu de la responsabilité du

gouvernement fédéral sur le plan constitutionnel en matière de commerce, il est logique qu'elle se situe à l'échelon fédéral. L'existence de régimes de réglementation qui se recoupent et qui font double emploi ainsi que de réglementations qui diffèrent d'une province à l'autre semble être une source de préoccupation importante.

On a mentionné comme source de problème possible le jeu réciproque de la réglementation fédérale en matière de consommation et de santé et de la réglementation provinciale en matière d'environnement. On a donné l'exemple des pratiques différentes adoptées par les provinces et les municipalités en matière de gestion des déchets. Les emballages et les contenants, du fait que l'on prescrit leur composition et leur mode d'élimination, deviennent de sérieux obstacles au commerce. De plus, dans le cas des denrées alimentaires, il faut tenir compte de la possibilité que le recyclage des emballages cause, en raison de la contamination croisée, de sérieux risques pour la santé.

Un manque d'intérêt politique des deux côtés de la frontière ainsi que les façons différentes dont le Canada et les États-Unis envisagent la question de la réglementation et, partant, de l'harmonisation semblent contribuer à la lenteur du processus. À titre d'exemple, aux États-Unis, le Congrès s'intéresse très directement à des questions de réglementation qui, au Canada, feraient probablement uniquement l'objet de décrets. De plus, les organismes de réglementation et de mise en oeuvre que comptent les deux pays tiennent des rôles différents. Ainsi, le service des douanes des États-Unis exerce un rôle beaucoup plus important et direct que celui du Canada sur le plan de la mise en application de la réglementation en matière de consommation. À vrai dire, on a souligné que le caractère strict des mesures adoptées à la frontière américaine, comparé au caractère relativement indulgent des mesures adoptées à la frontière canadienne, est un objet d'irritation.

Au nombre des autres facteurs qui entachent le déroulement des affaires et qui pourrait même constituer une entrave à une harmonisation efficace à l'échelle internationale, on compte les différents régimes de réglementation, chacun avec son équipe d'inspecteurs, au sein de l'administration fédérale des deux pays. À titre d'exemple, certains ont prétendu que l'examen de la réglementation de CACC aurait dû être tenu en collaboration avec les ministères détenant un mandat connexe, plus particulièrement avec Santé et Bien-être social Canada ainsi que Pêches et Océans Canada. Cette façon de procéder aurait peut-être pu permettre la tenue d'un débat plus efficace concernant la meilleure façon d'intégrer et d'harmoniser leurs activités connexes. Ainsi, les denrées alimentaires destinées au marché des services d'alimentation sont assujetties à des inspections de Santé et Bien-être social Canada (SBSC), les abattoirs et les établissements laitiers font l'objet d'inspections relevant d'Agriculture Canada (AC), et l'étiquetage des viandes est soumis à l'approbation d'AC et de CACC. Il fut toutefois reconnu que ces ministères sont liés par un protocole d'entente qui répartit les responsabilités et que les membres de leur personnel sur place entretiennent de bonnes relations de travail.

On a souligné que si certaines normes, comme celles de l'emballage et de l'étiquetage, ne font pas l'objet d'une plus grande harmonisation qu'à l'heure actuelle

à l'échelle internationale et des provinces, il deviendra de plus en plus difficile de faire respecter la réglementation. Déjà, le volume des nouveaux produits qui arrivent sur le marché en provenance de l'étranger ainsi que les centaines de milliers de points de vente taxent lourdement les capacités du Canada en matière de surveillance et de mise en vigueur.

À ce sujet, on a notamment fait état de la tendance à établir au Canada de vastes entrepôts d'alimentation qui importent des produits en vrac des États-Unis et d'ailleurs. Bon nombre de ces produits importés ne satisfont pas aux exigences canadiennes en matière d'emballage et d'étiquetage. Toutefois, il est manifeste que les consommateurs qui fréquentent ces entrepôts ne s'en soucient pas. De plus, le volume des affaires est si élevé que les inspecteurs de CACC ne réussissent pas à mettre en oeuvre la réglementation avec efficacité.

Certains participants ont soutenu que les coûts des essais et de l'homologation des normes au Canada semblent être inutilement élevés. Tous ont exprimé leur appui à des efforts de collaboration à l'échelle internationale dans des domaines comme ceux de la mise au point et de la mise à l'essai de nouveaux produits, et plus particulièrement de programmes de mise au point de médicaments. À titre d'exemple, des organismes de réglementation surveillent constamment les activités menées dans d'autres pays industriels dans le domaine des essais et de la réglementation, et une grande partie de la réglementation adoptée depuis peu en Europe et en Amérique du Nord tient compte des tendances les plus récentes au sein des économies dominantes en matière de protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement. Ainsi, les administrateurs de la Loi sur les produits dangereux, du Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDUT), et des programmes connexes de réglementation relevant de CACC et de Santé et Bien-être social Canada gardent le contact avec leurs homologues qui administrent la Consumer Product Safety Act, la Hazardous Substances Act et la U.S. Toxic Substances Control Act. De même façon, ceux qui s'occupent des normes et de la sécurité des produits agroalimentaires ainsi que de l'autorisation relative aux médicaments d'ordonnance dans notre pays utilisent assez fréquemment les résultats des recherches menées par la Food and Drug Administration aux États-Unis.

Les responsables canadiens maintiennent également d'étroits rapports avec la Commission Codex Alimentarius, qui est un organisme subsidiaire conjoint de la Food and Agricultural Organization des États-Unis et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Codex fait référence à la compilation de toutes les normes, de tous les codes de pratique, de toutes les lignes directrices et des recommandations liées aux aliments de 130 pays participants. La Commission a pour mandat de faciliter le commerce alimentaire mondial et d'élaborer des normes acceptées à l'échelle internationale à l'égard de produits alimentaires. CACC préside le comité de l'étiquetage des aliments de la Commission Codex.

On a souligné qu'en ce qui concerne certaines questions de sécurité et d'autres préoccupations des consommateurs, le Canada est en avance sur les États-Unis et d'autres pays - réglementation exigeant la présence d'un système automatique

d'allumage des phares dans les automobiles, par exemple - et qu'il ne faut pas voir dans l'harmonisation des pratiques dans le cadre de l'ALÉ ou du GATT une mesure visant à atténuer nos normes. L'accord du GATT et l'ALÉ prévoient uniquement l'application du traitement national - chacune des parties met en oeuvre ses propres normes mais convient d'accorder aux produits de l'autre partie le même traitement qu'aux siens - et non l'adoption de normes semblables. Cette observation vaut également dans le cas de la réglementation de la propriété intellectuelle (PI), qui est présentement à l'ordre du jour des négociations du GATT. Dans ce dernier cas, on juge que les États-Unis sont en retard par rapport à l'Europe et au Canada.

En ce qui concerne l'emballage et l'étiquetage, il a été question de l'établissement de «règles du jeu équitables» en faveur des producteurs canadiens, particulièrement en regard de leurs concurrents des États-Unis qui exportent des produits au Canada. Deux différences manifestes ont été signalées en ce qui concerne les pratiques en vigueur au Canada et aux États-Unis : le Canada s'est converti au système métrique et il demande que les étiquettes soient bilingues. Dans le cadre de l'ALÉ, ces deux questions ont été résolues selon le principe du traitement national mais, comme il a été signalé auparavant, bon nombre de produits, y compris des articles achetés outre-frontière, qui sont importés au Canada ne satisfont pas à la réglementation canadienne. Une des démarches envisagées à l'heure actuelle consiste à homologuer les importateurs qui conviennent de respecter la réglementation canadienne, mesure qui permettrait de concentrer les efforts de mise en vigueur de façon plus sélective. Il se peut que les divergences liées aux exigences des systèmes de poids et de mesure se règlent d'elles-mêmes, étant donné que la concurrence internationale pousse les États-Unis à adopter le système métrique et que, de fait, le Congrès a adopté un projet de loi visant à exiger l'inscription des mesures métriques sur les étiquettes. CACC fait respecter l'obligation d'utiliser des unités métriques sur la déclaration de la quantité nette des articles de consommation préemballés, mais il ne fait pas observer depuis un certain temps déjà l'obligation d'utiliser les unités métriques dans les médias et sur les affiches de prix en magasin.

On a enfin souligné que l'harmonisation constitue un objectif furtif et que, dans les secteurs où plusieurs paliers de gouvernement peuvent établir une réglementation, il est sans doute inévitable que persiste l'obstacle au commerce que cette dernière représente. Néanmoins, si la présente ronde de négociations du GATT a notamment pour résultat, tel que prévu, d'obliger les exportateurs à attester que leurs marchandises satisfont à des normes précises en matière de santé et de sécurité, il sera beaucoup plus facile de s'acquitter des responsabilités en matière d'inspection des importations dans chacun des pays. Toutefois, la nécessité de fournir des certificats d'exportation va croître.

5. Questions relatives à la mise en vigueur et à la conformité

Plusieurs participants ont signalé que CACC devrait prendre exemple sur les États-Unis, où les fonctionnaires des douanes font preuve de beaucoup plus de vigilance que chez nous et entretiennent des liens avec les divers organismes de protection des consommateurs, et travailler en collaboration beaucoup plus étroite

avec les fonctionnaires des douanes du Canada pour empêcher l'entrée de produits non conformes à la frontière. Ils ont aussi avancé que l'on pourrait sans doute limiter le nombre de points d'entrée au Canada, pourvu que cette mesure ne soit pas perçue comme un obstacle au commerce. Par contre, le fait de limiter les points d'entrée pourrait avoir un effet défavorable sur le prix des biens dans certaines régions en augmentant les distances et les coûts de transport.

Sinon, advenant le cas où il est impossible d'assurer la mise en oeuvre efficace de la réglementation canadienne à la frontière, il y aurait lieu d'envisager l'abrogation de celle-ci, mesure qui contribuerait à accorder une plus grande souplesse aux producteurs nationaux et à réduire les coûts relatifs à la mise en vigueur et à la conformité. Les règlements qui ne sont pas mis en application seront irrégulièrement, on pas du tout efficaces. Il ne devrait pas y avoir d'abrogation, sans avoir recours aux consultations publiques, et à une évaluation complète des conséquences. Il a également été suggéré que les importateurs soient tenus d'office de verser une amende si les importations sont mal étiquetées; ceux-ci soustrairaient ensuite le montant versé de la facture du fournisseur. Un autre point qui est ressorti lors d'une rencontre précédente est le besoin d'avoir une plus grande harmonisation. À cet égard, les changements importants approuvés à la réglementation en matière d'étiquetage des produits présentement introduits aux États-Unis, sont vus comme étant un autre facteur irritant pour les exportateurs canadiens et les régulateurs.

Compte tenu de l'intensification du commerce international et de la présence d'innombrables produits, des fortes restrictions financières et des ressources limitées consacrées à la mise en vigueur, il est fort probable que s'ensuive une application inégale des mesures relatives à la mise en vigueur et à la conformité. De surcroît, dans leurs décisions récentes, les tribunaux ont de plus en plus fréquemment tenu responsables les ministères chargés de la réglementation dans les cas où il y a eu préjudice et où leur réglementation n'a pas été mise en vigueur. CACC cherche des moyens de réagir à ces pressions.

Une des solutions consiste à adopter une «réglementation plus adaptée», c'est-à-dire à adopter une attitude plus sélective en matière d'inspection et de mise en vigueur. On pourrait aussi favoriser davantage d'initiatives d'autoexécution dans l'industrie, pourvu que le processus soit transparent. Pour souligner le rôle utile que peut jouer l'autoréglementation dans l'industrie, on a fait mention du cas de la Fondation canadienne de la publicité (FCP). Il semble que la FCP ait réussi à régler efficacement des problèmes liés à la publicité en adoptant un processus volontaire de règlement des différends qui englobe un comité constitué de représentants des consommateurs, de l'industrie et des médias. Si la plainte est accueillie, les médias cessent immédiatement de diffuser la publicité en cause. Il en résulte une forme de justice «élémentaire et expéditive».

CACC collabore avec l'industrie à la mise sur pied d'ententes volontaires et de régimes de conformité volontaire, particulièrement dans les secteurs de l'emballage, de l'étiquetage et de l'information. Toutefois, tel que souligné auparavant, la démarche volontaire comporte ses propres limites, particulièrement lorsque de

nombreuses entreprises nationales et étrangères sont situées hors de la sphère d'influence de l'association d'industries responsable de son application. Dans le cas des détaillants et autres personnes qui font de la publicité à l'échelon local et pendant de courtes périodes, les limites de la démarche de la FCP sont évidentes. De plus, les questions de santé ainsi que de salubrité des aliments exigent manifestement la mise en place de mécanismes de mise en vigueur relevant de l'État.

En outre, selon certains, même si l'autoréglementation donne de bons résultats dans divers secteurs, il est important que les membres du public estiment qu'il s'agit là d'une démarche ouverte et équitable. La notion de transparence doit être présente, qu'il s'agisse d'efforts d'autoréglementation ou d'initiatives adoptées par le gouvernement. Les membres du public n'accorderont pas leur confiance aux décisions découlant d'un processus fermé. En ce qui concerne la sécurité des produits, la responsabilité incombe à l'entreprise ou à l'industrie qui les fabrique, mais le gouvernement a un rôle vital à jouer sur le plan de la conformité.

Les participants ont fortement insisté sur le fait que, si l'on veut que la réglementation en matière de consommation soit efficace, il faut que les auteurs des infractions soient avertis ou punis sans tarder. Cette observation a soulevé la question plus vaste de savoir si les mesures de mise en vigueur doivent être fondées sur le droit pénal ou sur le droit civil. L'autorité législative de CACC repose sur le droit pénal. La grande majorité des participants étaient d'avis que CACC devrait abandonner le plus possible le droit criminel, qui est moins souple et plus lourd, au profit des recours du droit civil.

Le projet de loi C-46 (Loi sur les contraventions) a reçu la sanction royale le 15 octobre. Tous étaient d'avis que CACC doit y avoir recours dans ses nombreux secteurs d'activité, y compris en cas de violation des dispositions de la Loi sur les sociétés par actions. Cette loi pourrait entre autres choses permettre que des amendes soient imposées sur-le-champ (comme des contraventions) lorsqu'une personne/entreprise commet une infraction à l'une des lois appliquées par CACC, ainsi qu'offrir une solution de rechange plus simple à la procédure actuelle prévue par le Code criminel pour ce qui est des infractions qui ne sont pas de véritables actes criminels, au sens habituel du terme. Les personnes ou organismes ayant commis le délit pourraient exercer un recours devant les tribunaux s'ils le souhaitent.

Il a ensuite été question de la façon dont CACC pourrait encore mieux aider les consommateurs à obtenir un redressement. Fondées sur le droit criminel, les mesures législatives en vigueur ne prévoient pas de redressements individuels; il faut plutôt que la personne lésée exerce elle-même les recours voulus. Des mécanismes de médiation et d'arbitrage volontaires constituent une solution possible, et ils pourraient sans doute prendre modèle sur le Programme d'arbitrage pour les véhicules automobiles de l'Ontario ou la procédure d'arbitrage spéciale en vertu de la Loi sur l'inspection d'électricité et du gaz.

Les plaintes et les préoccupations des consommateurs constituent souvent un problème d'ordre local que les organismes et le Bureau d'éthique commercial serait plus

en mesure de régler. Les bureaux de L'Association canadienne des consommateurs semble agir à titre de bureau central ce, à tous les niveaux. La mise en place d'une ligne d'appel 1-800 ou 1-900 est une possibilité, ainsi que la création d'un système d'information centralisé.

On pourrait également faire davantage appel à des techniques de mise en vigueur d'ordre administratif, non fondées sur le droit criminel. Ainsi, il serait possible d'intensifier fortement le recours aux médias afin d'éduquer le public et de faire connaître les infractions commises. Il va de soi que cette solution comporte un danger dont CACC est vivement conscient. En effet, une campagne publicitaire négative présentant un caractère disproportionné par rapport à une violation n'ayant pas encore été prouvée devant les tribunaux pourrait faire l'objet d'une poursuite en dommages-intérêts. Au nombre des autres mesures administratives plus draconiennes figurent les ordonnances d'interdiction et de consentement.

Il a été aussi question de la façon dont CACC pourrait s'y prendre pour mettre en oeuvre un mécanisme moins contraignant destiné à assurer le respect de normes en matière de santé et de sécurité. Par exemple, en ce qui concerne les procédés de fabrication, Santé et Bien-être social Canada a déjà adopté une initiative semblable au programme innovateur ISO 9000. Des éléments critiques du procédé de fabrication sont déterminés, et un niveau acceptable de sécurité est établi. Ensuite, il ne reste plus qu'à se livrer à une évaluation périodique de ces éléments critiques, au lieu d'imposer le recours à des normes de conception complexes ou la tenue d'inspections répétées des produits finals.

Il va de soi qu'il existe des limites à l'application de ce type de programme de surveillance. À titre d'exemple, il serait difficile de mettre en oeuvre ce programme dans des industries au sein desquelles les procédés ne se prêtent pas à l'établissement d'éléments critiques.

On pourrait également avoir recours à des certificats de conformité délivrés par l'industrie et précisant qu'un certain produit satisfait à toute la réglementation canadienne. Tout fournisseur canadien ou étranger pourrait faire la demande de ce certificat, mais la décision d'y avoir recours serait facultative. Les entreprises qui ne l'adopteraient pas seraient soumises à des inspections. D'autre part, celles l'ayant adopté pourraient faire l'objet de poursuites en justice de la part d'entreprises concurrentes désirant en contester la validité. (Il fut signalé que pour régler les questions de propriété intellectuelle, on ferait essentiellement appel à des mesures de mise en vigueur individuelles (droit civil)).

Un fonctionnaire de CACC a résumé les processus et possibilités de la façon suivante :

«À l'heure actuelle, on assiste à une répartition des responsabilités en matière de réglementation sur les plans mondial -- elles sont intégrées dans les procédures de règlement des différends et les ententes internationales -- et local -- c'est-à-dire qu'on les confie à des groupes locaux d'ordre provincial, municipal et non gouvernemental et que l'on encourage une intervention directe de la part des consommateurs et des autres intervenants. Dans le cas du Bureau de la politique de concurrence de CACC, cette évolution se traduit par la nécessité d'affecter de plus en plus de ressources à des affaires d'ordre national très visibles qui mettent en cause des secteurs-clés, une jurisprudence importante et peut-être même de vastes répercussions sur le plan de l'exemple. Il pourrait peut-être s'agir là d'un modèle utile auquel on pourrait faire appel pour d'autres activités de réglementation de CACC.» (6)

Il serait d'autant plus utile, pourrait-on ajouter, si l'on y adjoignait le recours à des amendes en vertu de la Loi sur les contraventions et à des avertissements en cas d'infractions mineures.

6. Amélioration du service au public

Beaucoup de thèmes variés ont été abordés pendant l'atelier sur l'amélioration des services au public, phénomène qui est en partie un reflet des activités aux nombreux volets auxquelles participe CACC. Le ministère a pour mandat de desservir les consommateurs et les sociétés, et ce sont là deux rôles qui exigent beaucoup d'efforts de rapprochement.

On a dit comprendre les pressions qui s'exercent sur CACC et soutenir l'orientation adoptée par le ministère en ce qui concerne les domaines qu'il réglemente, ceux dont il laisse la réglementation à l'industrie et ceux qui, si le public était mieux informé, pourraient être laissés à la discrétion des consommateurs avisés. À cet égard, certains ont estimé que le public - tant les consommateurs que les producteurs - pourrait tenir un rôle plus important dans le cadre de ce processus de détermination des priorités. L'Association des consommateurs du Canada, par exemple, s'inquiétait du manque occasionnel de coordination entre les différents ministères chargés de la réglementation aux deux niveaux gouvernementaux ---- a reconnu le désir de CACC à procéder à une consultation plus radicale.

Plusieurs participants ont appuyé la création d'un conseil national des consommateurs. À la différence de l'Association des consommateurs du Canada, par exemple, il servirait principalement de service de recherche chargé d'analyser des questions, d'examiner la législation et de présenter des rapports sur les activités du domaine de la consommation dans d'autres pays. Il a été fait mention de l'Office suédois de la protection du consommateur qui s'acquitte de ces fonctions et

représente non seulement les intérêts des consommateurs, mais également ceux de l'industrie et du gouvernement.

Toutefois, la création d'un tel organisme était loin de recevoir l'appui unanime des participants. Au nombre des solutions de rechange possibles, on pourrait attribuer à l'Association des consommateurs du Canada ou au Bureau de la consommation de CACC un rôle élargi en matière de recherche, d'élaboration des politiques et de défense des intérêts des consommateurs. Semblable initiative semble toutefois aller à l'encontre du programme actuel de restrictions du gouvernement. On pourrait également constituer, à l'occasion, des groupes ad hoc ayant pour mandat de formuler des observations sur des questions ou groupes de questions précises qui sont d'actualité. Des opinions ont été exprimées à l'appui et à l'encontre de cette initiative et se résument de la façon suivante :

«Un conseil quasi permanent donne naissance à un sens de l'histoire. Ses membres apprennent à se faire mutuellement confiance en travaillant ensemble, et le conseil apprend à bien comprendre la dynamique du gouvernement et la façon dont il communique avec ses divers auditoires. D'autre part, un groupe permanent court le risque de devenir autogène, institutionnalisé et, dans une certaine mesure, captif de l'organisme auquel il dispense des conseils. Les groupes consultatifs ad hoc mettent un certain temps à atteindre leur vitesse de croisière; ils ont tendance à aborder les questions qui leur sont soumises de façon quelque peu simpliste et éprouvent souvent de la difficulté à aboutir à une synthèse des points de vue divergents exprimés par leurs membres. Les groupes de travail permettent cependant d'obtenir des points de vue nouveaux et indépendants et ils ne sont pas à la remorque de l'histoire.» (7)

Il régnait une impression selon laquelle il existe de nombreux domaines et produits nouveaux sur le plan technologique qui obligent CACC à «faire du rattrapage» et à l'égard desquels la ligne de démarcation entre les responsabilités du ministère et celles d'autres ministères ou provinces est imprécise.

Le manque d'uniformité dans l'interprétation et la mise en vigueur de la réglementation de CACC relative aux produits de consommation et à la sécurité des produits à l'échelle des provinces et régions étaient également perçus comme un problème. À l'occasion, en raison du recoupement des mandats, les producteurs relèvent des incompatibilités et des contradictions entre les activités de CACC et celles d'autres ministères ou organismes des échelons fédéral et provincial. Un participant a fait état d'une situation dans le cadre de laquelle une demande (relative à l'étiquetage) a été approuvée à l'avance par un organisme, l'emballage a été effectué, la publicité du produit a été faite et, au bout du compte, l'étiquette a été rejetée par un autre organisme.

On a dit être sensible au fait que CACC tente d'accélérer la prise de décisions et de se rapprocher de ses clients, c'est-à-dire d'accroître le nombre de décisions prises sur place et dans les bureaux régionaux. Toutefois, cette solution a

l'inconvénient d'entraîner un manque d'uniformité dans les décisions. À titre d'exemple, la majorité des chaînes d'alimentation font leur mise en marché à l'échelle nationale. Toutefois, les interprétations relatives aux étiquettes sont souvent données à l'échelon régional et celles-ci diffèrent parfois des interprétations de l'administration principale. Des efforts sont consentis afin d'atténuer ce problème; la formation des inspecteurs locaux, région par région, combinée à l'établissement d'une base électronique de données sur les décisions serait utile.

On a également exprimé un certain sentiment de frustration à l'égard du régime de PI, en partie attribuable aux retards et au manque d'uniformité des décisions concernant l'approbation des demandes. On considère qu'il est souhaitable que les principes guidant l'approbation des demandes témoignent d'une certaine transparence. Il va de soi que le régime de PI est conçu de façon à protéger le caractère unique du brevet, de la marque de commerce ou du droit d'auteur d'une personne ou d'une société. En conséquence, le caractère confidentiel d'autres demandes qui ont été déposées se traduit presque inévitablement par la perception de l'existence d'un manque de transparence. On a estimé que ce sont les décisions relatives aux marques de commerce qui témoignent du plus grand manque d'uniformité, sans doute parce qu'elles font l'objet d'un examen visuel et qu'elles peuvent facilement se ressembler et être copiées. Ce problème est également en partie attribuable à la présence de différents bureaux régionaux et à la nécessité d'assurer une meilleure formation. De nouveau, il serait fort utile de compter sur une base de données électronique.

Le manque d'uniformité était considéré comme un problème dans le domaine des marques de commerce, peut-être parce qu'un grand nombre de sociétés et de firmes ne réalisent pas à quel point il est important de protéger une marque de commerce; il existe un besoin criant de formation en matière de PI dans le secteur des affaires. Les bases de données informatisées sur les marques de commerce qui sont actuellement mises au point se révéleront utiles à cet égard.

Les participants étaient dans l'ensemble en faveur de la conversion de la Direction générale de la propriété intellectuelle en un organisme de service spécial, dans l'espoir que cette solution permette à l'organisme de fonctionner à partir de sa propre source de revenu et de répondre plus rapidement aux besoins de ses clients.

Dans l'ensemble, les représentants des consommateurs et de l'industrie ont exprimé un point de vue assez favorable en ce qui concerne le niveau de service offert par CACC et la qualité des normes de consommation au Canada. Certaines préoccupations ont été soulevées au sujet de la mise en vigueur, mais les gens estiment dans l'ensemble que si l'on apporte les changements administratifs nécessaires et les modifications voulues pour tenir compte de l'évolution technologique, la composition actuelle de la réglementation relative à la consommation et aux sociétés est conforme aux aspirations du pays sur le plan de la concurrence.

7. Résumé et conclusions

- (1) Une concurrence vive et ouverte sur et entre les marchés intérieurs favorise la prospérité :
 - o La concurrence dicte le comportement des participants au marché.
 - o Elle contribue à fournir aux consommateurs des produits et services de haute qualité qui sont sûrs et conviviaux.
 - o Elle favorise une hausse de la productivité qui mène à des niveaux de vie plus élevés.
 - o Toutefois, la concurrence peut donner lieu à des abus et elle doit faire l'objet de règles et de conditions fixées par les gouvernements, ainsi que d'ententes internationales.

- (2) Les lois et règlements de CACC sont indispensables au fonctionnement efficace des marchés canadiens :
 - o Ils contribuent au déroulement de transactions sûres et équitables.
 - o Ils favorisent la concurrence sur les marchés canadiens.
 - o Ils favorisent les inventions en assurant la protection de la propriété intellectuelle.
 - o Ils doivent être tenus à jour et mis en vigueur de façon efficiente et uniforme.
 - o La disparition de volets importants de cette réglementation pourrait se traduire par des coûts importants pour l'industrie et une intensification de l'incertitude chez les consommateurs.

- (3) Les Canadiens et Canadiennes sont favorables au mandat de CACC en matière de réglementation et de services :
 - o Les Canadiens et Canadiennes désirent des normes élevées et des produits sûrs.
 - o Ils préfèrent la prévention aux poursuites judiciaires a posteriori.
 - o Ils veulent que l'esprit d'entreprise et d'innovation soit récompensé.
 - o Ils veulent que leurs épargnes soient administrées avec prudence.
 - o Ils souhaitent la création d'un marché commun national.
 - o Enfin, ils souhaitent que la présentation ou la modification des lois et règlements se déroule sous le sceau de la transparence et de la consultation.

- (4) Le commerce s'accroît partout dans le monde :
 - o Il y a croissance des achats sur les marchés internationaux.
 - o Le GATT et l'ALÉ favorisent une diminution des obstacles au commerce, y compris l'établissement de normes internationales et l'harmonisation de la réglementation.
 - o Ces mesures favorisent des économies d'échelle et de portée, des avancées technologiques et des revenus plus élevés.

- (5) On demande à CACC d'adopter une réglementation «plus adaptée» :
- o La concurrence se traduit par l'arrivée continue de nouveaux produits d'origines diverses sur les marchés canadiens.
 - o CACC et d'autres ministères fédéraux sont chargés de veiller à ce qu'ils satisfassent aux normes canadiennes en matière de santé, de sécurité et de publicité.
 - o L'industrie, en particulier, souhaite bénéficier de décisions uniformes et de «règles du jeu équitables sur le plan de la réglementation».
 - o Toutefois, on assiste à des diminutions de budget et à des réductions d'effectif.
 - o Il est de plus en plus fréquent que les organismes de réglementation soient tenus responsables sur le plan juridique lorsque l'application des dispositions de mise en oeuvre manque de rigueur.
- (6) Une des solutions consiste à assurer la participation des entreprises, des autres paliers de gouvernement et du grand public :
- o Le Canada peut tirer des leçons des travaux de recherche et de l'expérience d'autres pays.
 - o L'entente au sein de l'industrie, un régime de certification national et international et des normes volontaires sont utiles.
 - o Il en va de même des programmes d'information du public.
 - o Cependant, ces mesures ne sont valables que dans certaines situations du marché et pour certains produits.
 - o Les gouvernements doivent toujours exercer la responsabilité publique en dernier ressort.
- (7) Les mécanismes de contrôle des échanges sont assez peu rigoureux à la frontière canadienne :
- o Une partie des produits importés (ou nationaux) ne satisfait pas aux exigences du Canada en matière de sécurité, d'emballage et d'étiquetage.
 - o Cette situation pose des problèmes sur les plans de l'inspection et de la mise en vigueur.
 - o Ces problèmes peuvent être en partie réglés si l'on attribue une plus grande responsabilité aux importateurs et aux grossistes.
 - o Une autre solution pourrait reposer dans l'adoption de normes internationales prévoyant la certification de produits étrangers en fonction de normes acceptables pour l'ensemble des Canadiens et Canadiennes.
 - o Enfin, l'établissement de relations plus étroites entre CACC, Revenu Canada (Douanes), l'Association des importateurs canadiens et d'autres associations commerciales choisies peut aussi contribuer à la résolution des problèmes.

- (8) Il faut intervenir rapidement en cas de non-conformité, particulièrement lorsque la sécurité entre en jeu :
- o Le recours aux poursuites pénales est un processus lent et onéreux de dernier ressort.
 - o Il devrait être réservé aux affaires «très en vue».
 - o Il devrait être complété par d'autres restrictions et sanctions ne relevant pas du droit criminel.
 - o Au nombre de ces dernières mesures figure toute la gamme des activités d'inspection et de mise en vigueur présentement exercées par CACC.
 - o La Loi sur les contraventions sera utile.
 - o Il en sera de même des normes volontaires ou de la certification, auxquelles viendront s'ajouter des vérifications sélectives.
 - o Des amendes plus lourdes seront aussi imposées aux contrevenants.
- (9) Une amélioration des services offerts par CACC est possible. Il faut pour ce faire :
- o Cibler sélectivement des activités de surveillance et de mise en vigueur, comprenant l'Association canadienne des consommateurs.
 - o Avoir recours à des intermédiaires du secteur privé.
 - o Intensifier la formation du personnel et l'automatisation, ainsi qu'obtenir des observations suivies de la part du public.
 - o Respecter la politique du gouvernement fédéral prévoyant l'établissement de REIR et des consultations publiques au moment de la présentation ou de la modification de lois importantes.
 - o Accorder la priorité aux questions relatives à la sécurité des consommateurs et, lorsque la chose est indiquée, aux normes de rendement plutôt qu'aux normes de conception.
 - o Offrir au public des «fenêtres d'examen» périodiques qui pourraient un jour englober l'ensemble de lois et règlements de CACC.
 - o Continuer à travailler en étroite collaboration avec d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux dans des secteurs où il se peut que des technologies, des procédés ou des produits nouveaux présentent un risque pour des Canadiens et Canadiennes.

O u v r a g e s d e r é f é r e n c e

- (1) Stanbury, W.T. (1992) Reforming the Federal Regulatory Process in Canada, 1971-92, rapport rédigé à l'intention du sous-comité sur la réglementation et la concurrence du Comité permanent des finances (Ottawa);
- (2) Courville, Léon (1980) Rationalisation de la réglementation publique : règles ou incitations? (Montréal, Institut de recherche C.D. Howe);

- (3) Bureau de privatisation et des affaires réglementaires (1986) Stratégie de réforme de la réglementation (Ottawa, BPAR, mars);
- (4) McCracken, M.C. (1992) Governments and Competitiveness: The Roundtable Notebook, Third Edition, rapport rédigé dans le cadre de l'initiative de la prospérité (Ottawa, Informetrica, juillet).
- (5) Ireland, Derek, Consommation et Affaires commerciales Canada, Bureau du droit et de la politique de la concurrence, note de service du 1^{er} décembre 1992.
- (6) Ibid
- (7) McKichon, Alasdair, Conseil canadien du commerce de détail, lettre du 30 novembre 1992.

