



NOUVELLES APPROCHES AUX LOIS SUR LA CONSOMMATION AU CANADA

Rapport d'étape préparé
par des membres du personnel du
Bureau de la consommation
Industrie Canada

Préparé pour la Table ronde de
l'Université de Toronto sur
les nouvelles approches aux lois sur la consommation
tenue le 20 juin 1996
et révisé par la suite

Octobre 1996

Avant-propos du présent rapport d'étape

Une ébauche préliminaire du présent rapport d'étape a été préparée afin de stimuler la discussion à la Table ronde de l'Université de Toronto sur «Les politiques de protection des consommateurs et les nouvelles approches aux lois sur la consommation au Canada», tenue le jeudi 20 juin 1996. De petites modifications et des ajouts ont été apportés à la première ébauche après la Table ronde afin de tenir compte des suggestions du Comité d'intégration des politiques d'Industrie Canada émises lors d'une réunion tenue le 18 juin 1996, des commentaires des participants à la Table ronde et d'autres renseignements disponibles après la Table ronde, particulièrement des commentaires et des documents détaillés provenant du Bureau sur la concurrence. On prévoit rédiger une ébauche plus substantielle et mise à jour, de la diffuser par la suite et de faire des consultations dans un délai probable de six à douze mois. En attendant, le travail portera sur l'élaboration de données et de faits sur les nombreuses questions et préoccupations soulevées dans le présent rapport d'étape.

Dans un projet à long terme, le Bureau de la consommation d'Industrie Canada évalue d'abord le système de consommation actuel au Canada, et s'il est possible de l'améliorer, pour ensuite élaborer les options de changement. Le présent rapport d'étape, qui a été préparé pour soulever la discussion, entreprend une évaluation préliminaire du système de consommation actuel et représentait la base d'une partie des discussions lors de la Table ronde du 20 juin. En parcourant le présent rapport, nous suggérons aux lecteurs de porter attention aux grandes questions suivantes afin d'être en mesure d'aider le Bureau de la consommation et d'autres organismes à orienter la recherche et les politiques futures :

1. Quels défis les lois, les politiques et les mesures de protection des consommateurs doivent-ils relever au Canada?
 - Quel sont les principaux enjeux?
 - Qu'est-ce qui motive le changement?
 - Quelle est l'expérience des autres pays, et quelle est sa pertinence au Canada?
2. Faut-il améliorer la situation?
3. Quelles sont les options éventuelles de changement? À court et à moyen terme? À long terme?

Nous voulons connaître votre point de vue sur ces questions et d'autres par l'entremise de consultations, de discussions et de correspondances avec le Bureau de la consommation.

Derek Ireland
 Directeur
 Recherche et analyse sur la consommation
 Bureau de la consommation
 Industrie Canada, Ottawa
 Le 21 octobre 1996

Résumé

Le système actuel de lois sur la consommation pourrait être modifié afin de mieux répondre aux besoins des consommateurs et des entreprises au Canada.

Le présent rapport d'étape présente le travail accompli jusqu'à maintenant dans ce projet à long terme du Bureau de la consommation entrepris à l'automne 1995. Durant les 25 dernières années, les consommateurs canadiens ont beaucoup bénéficié de la réduction des barrières dans le commerce, résultat des négociations sur le commerce multilatéral, régional et intérieur; de la concurrence accrue dans des secteurs réglementés auparavant (p. ex. les télécommunications, les transports, l'énergie et les services financiers); et de la réforme d'un bon nombre de lois canadiennes qui touchent le marché, particulièrement la *Loi sur la concurrence*. C'est peut-être le moment opportun de se pencher sur le système de lois et de politiques sur la consommation au Canada dans son intégralité.

La conclusion préliminaire basée sur le travail accompli nous porte à croire que le système actuel de lois sur la consommation au Canada, tout en ayant quelques traits positifs, ne répond souvent plus aux besoins de base des consommateurs canadiens, d'un marché moderne et des entreprises canadiennes, grandes ou petites. Il semble qu'il existe actuellement dans le secteur de la consommation au Canada un grand nombre de lois «sur le papier», mais dans plusieurs cas, que peu de ressources pour appliquer le système actuel de lois et de règlements. Au cours de la dernière décennie, un bon nombre parmi les lois cadres et les régimes réglementaires du Canada sur le commerce, p. ex. la *Loi sur la concurrence*, les lois sur les compagnies, les droits de propriété intellectuelle et les lois provinciales sur la sécurité, ont été modernisés et continuent à évoluer en rapport avec les développements du marché et les besoins de ses participants. Il est maintenant nécessaire de concentrer notre attention sur un système de lois et de politiques qui met plus directement de l'avant les intérêts des consommateurs dans le marché.

Nous proposons donc à la fin du présent rapport d'étape que toutes les options en vue d'un changement substantiel devraient continuer à être examinées par le Bureau de la consommation et nos nombreux partenaires au gouvernement et à l'extérieur. Lors des prochaines étapes, il s'agira de perfectionner ce qui est déjà en place et de profiter des possibilités offertes par le système fédéral du Canada et l'Accord sur le commerce intérieur afin de répondre entièrement aux besoins des consommateurs, de l'industrie et des marchés dans les années à venir.

Bien que davantage de cueillette d'information et d'analyse soient prévues dans le travail subséquent pour confirmer ce qui suit, il y a déjà plusieurs raisons de conclure, à cette étape, qu'il est possible d'améliorer la situation.

- Le système actuel de politiques et de lois sur la consommation reflète des rapports dans le marché, des perspectives des consommateurs et les conditions économiques, légales, institutionnelles et fédérales-provinciales de la fin des années 1960 et du début des années

1970. Beaucoup de choses ont changé depuis, y compris la mondialisation des marchés, le rythme du changement technologique, le rôle changeant du gouvernement, l'augmentation remarquable des services et du nombre de petites entreprises, ainsi que le profil du consommateur canadien type qui a vieilli, qui est mieux informé, plus exigeant et souvent plus autonome que ses prédécesseurs d'il y a 25 ans.

- Le système de lois sur la consommation au Canada n'est pas conforme aux autres lois et politiques cadres d'Industrie Canada, ni à l'Accord sur le commerce intérieur (ACI), à l'OMC, à l'ALÉNA et aux autres accords sur le commerce international qui sont tous basés sur des principes fondamentaux. Il semble également avoir pris du retard par rapport aux lois et règlements dans d'autres pays.
- Aucun des pays à l'étude dans le présent document ne peut servir de balise ou de modèle qui pourrait être facilement transféré au Canada. Néanmoins, la réforme du droit commercial au Canada et l'expérience de la réforme des lois sur la consommation dans d'autres pays offrent des exemples des «meilleures pratiques» en ce qui concerne la couverture, la sécurité, les recours des consommateurs, les solutions de rechange aux règlements exécutoires et de contrôle et la coopération transfrontière dans l'application des règlements, ce qui mérite plus d'attention. L'Australie, en particulier, propose des approches novatrices et coopératives qui pourraient être appliquées au système canadien actuel.
- Le système canadien de lois sur la consommation a été décrit comme un «montage» plutôt qu'un cadre réglementaire. Les deux ordres de gouvernement se partagent les responsabilités, les provinces jouant un rôle plus important à cause de leur pouvoir en ce qui concerne les droits de la personne et les règlements sur la propriété.
- Le gouvernement fédéral est responsable des normes commerciales nationales et d'assurer un marché juste, efficace et concurrentiel. Cependant, avec la restructuration du gouvernement en 1993 et l'Examen des programmes en 1994 et 1995, il est devenu plus difficile d'assumer le rôle fédéral, étant donné que les responsabilités envers les consommateurs relèvent maintenant d'un grand nombre de ministères et d'organismes et que des mécanismes efficaces de coordination entre ces diverses institutions n'ont pas encore été mis en place.
- La protection accordée aux consommateurs est généralement semblable, mais non pas identique, dans les provinces et territoires, avec des différences évidentes quant à la portée, aux priorités et aux voies de recours. Même si des modifications ont été faites dans beaucoup de secteurs d'application, leurs niveaux varient d'un bout à l'autre du pays, le contrôle des fraudes en télémarketing transfrontière, des fraudes sur Internet et des autres abus transfrontières représentant dans l'avenir le plus grand défi à relever pour les organismes responsables de l'application.

- Le Code civil du Québec permet une approche différente pour la législation, mais les répercussions sur les consommateurs dans leurs transactions commerciales quotidiennes sont sensiblement les mêmes qu'ailleurs au Canada.

Il est important de constater que le système actuel de consommation bénéficierait de l'adoption des caractéristiques souhaitées des lois commerciales qui se basent sur des cadres et des principes réglementaires au Canada et ailleurs.

En se basant sur l'expérience d'Industrie Canada au sujet de lois cadres commerciales (p. ex. sur la concurrence, la propriété intellectuelle et l'insolvabilité) et sur les leçons tirées de comparaisons internationales, on peut cerner un certain nombre de caractéristiques désirées et de principes utiles à l'évaluation et à la remodelisation de n'importe quel système. Les caractéristiques et les principes utilisés dans le présent rapport comprennent :

- la protection contre les risques cachés et la fraude transfrontière;
- l'information pertinente fournie au moment opportun aux participants du marché et dans un langage clair;
- des transactions équitables utilisant des règles semblables couvrant tous les secteurs, les régions, les pratiques commerciales, les genres et les grandeurs d'entreprises, de fabricants, de négociants, d'importateurs et d'exportateurs;
- transparence et fiabilité plus grandes en ce qui concerne les droits et les obligations de tous les participants du marché;
- l'importance d'avoir des participants critiques, alertes, et bien informés -- entreprises et consommateurs;
- la représentation équilibrée et des intérêts des entreprises et de ceux des consommateurs dans la formulation des politiques;
- la promotion de l'efficacité du marché et de la réglementation -- comprenant un usage plus répandu d'accords consensuels, d'auto-application et de mécanismes de rechange de règlement de différends;
- la promotion de partenariats avec d'autres gouvernements et participants du marché.

La structure actuelle de la protection des consommateurs semble permettre des modifications dans beaucoup de ces domaines. Ces caractéristiques servent de balise pour le développement de politiques et de lois tel qu'exposé ci-dessous.

Options possibles du développement d'un meilleur cadre réglementaire de la consommation

Les consommateurs ont besoin de changements considérables dans le système actuel de lois sur la consommation pour qu'ils puissent participer avec plus de confiance au marché canadien complexe. Ces changements se traduiraient par des répercussions positives plus grandes sur l'innovation et l'acceptation de nouvelles technologies et finalement sur l'emploi et la croissance. Des options

possibles -- de la moins à la plus ambitieuse -- ont été évaluées d'une façon préliminaire à la Section 7 du présent document et comprennent les points suivants :

1. Développer les mécanismes de coopération interprovinciaux et internationaux déjà établis, enrichir le système actuel de lois et de politiques sur la consommation avec des mécanismes d'application coopérative interprovinciaux et entre les deux ordres de gouvernement (et peut-être avec d'autres pays, en commençant par les États-Unis).
2. Élaborer des principes, des lignes directrices et une vision pour l'ensemble du Canada afin de promouvoir la collaboration dans l'application, l'harmonisation consensuelle des lois et des règlements sur la consommation et des techniques d'application et de règlement de rechange des différends -- le Comité des mesures et des normes en matière de consommation (CMNC) de l'accord fédéral-provincial sur le commerce intérieur (ACI) serait un des moyens possibles de réalisation de cette initiative.
3. Un cadre de réglementation nationale comportant des définitions, des objectifs, des principes, des normes, des mécanismes d'application et de recours, et peut-être des pénalités, se concentrerait probablement sur les opérations transfrontières et les nouvelles technologies et serait accessible à tous les gouvernements au Canada et peut-être au secteur privé.

À notre avis, de court à moyen terme, les options un et deux méritent une élaboration approfondie en collaboration avec nos partenaires provinciaux dans le cadre des activités du Comité des mesures et des normes en matière de consommation de l'ACI, aussi bien qu'avec nos partenaires fédéraux et les organismes représentant les consommateurs et le monde des affaires. L'option trois pose un défi à plus long terme qui nécessite plus de recherche de fond, d'analyse des politiques, de consultations et l'élaboration d'un consensus. Selon les prévisions actuelles, cette option ne serait probablement élaborée qu'au moment où le potentiel et les bénéfices inhérents aux deux premières options auront été bien exploités.

Ces options et des propositions de travail sont plus amplement décrites plus loin dans le présent rapport d'étape.

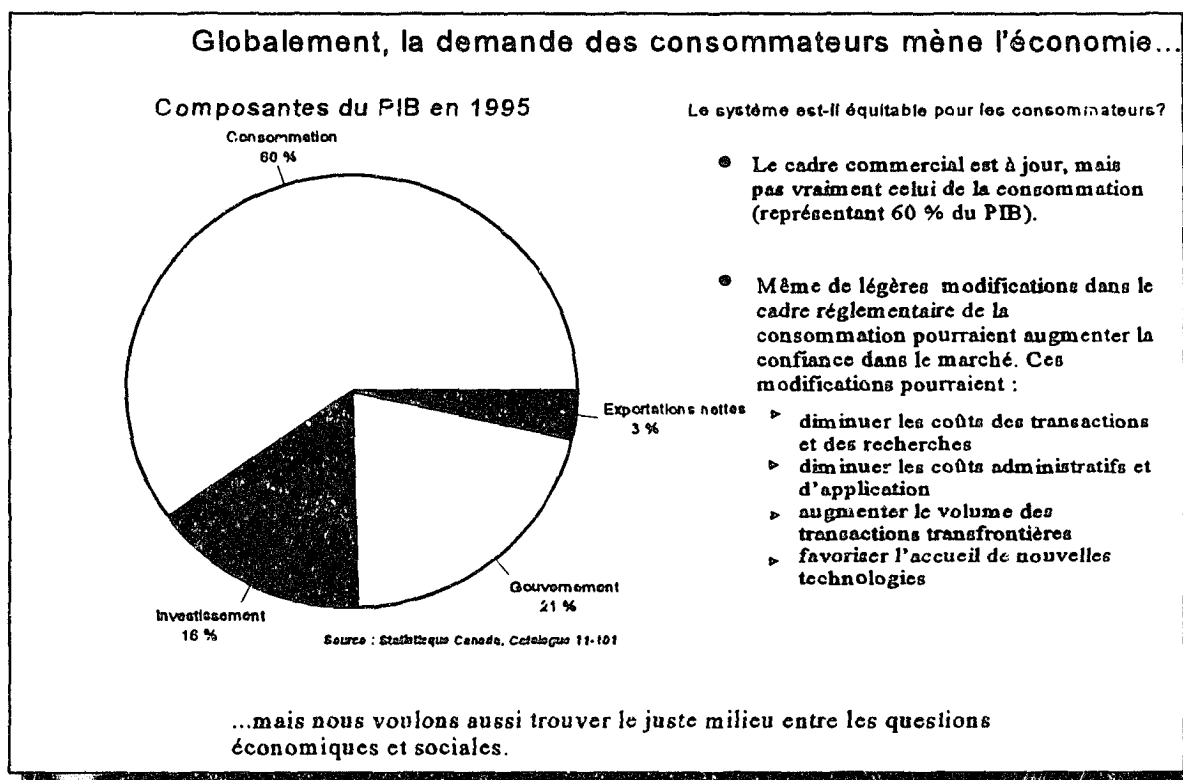
Table des matières

Avant-propos du présent rapport d'étape	i
Résumé	1
1. Introduction	6
2. Contexte d'évaluation des institutions, des lois et des politiques actuelles	13
3. Définition et évaluation globale d'une approche basée sur un cadre réglementaire national ..	27
4. Survol du système actuel de lois canadiennes sur la consommation pertinentes à cette analyse	40
5. Expériences et modèles éventuels d'autres pays	56
6. Examen des principales questions entourant les politiques et les principes fondamentaux ..	62
7. Options de réformes futures	75
EXPOSÉ A : Loi-cadre : caractéristiques souhaitées	84
EXPOSÉ B : Facteurs et tendances externes et leur incidence éventuelle sur ce projet	86
EXPOSÉ C : Principes, politiques et questions	90
ANNEXE A (à la section 1) : Liens avec les efforts antérieurs de réforme	94
ANNEXE B : Priorités éventuelles en matière d'application et de réforme	96
ANNEXE C (à la section 4) : Lois qui touchent les consommateurs	101

1. Introduction

Le présent rapport d'étape présente le travail actuel et futur sur le système canadien de politiques et de lois de protection des consommateurs, travail entrepris par le Bureau de la consommation d'Industrie Canada en partenariat avec de nombreux autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. Il développe les travaux déjà accomplis dans ce secteur afin d'évaluer les paradigmes institutionnels, juridiques et philosophiques actuels et afin de cerner des principes fondamentaux qui peuvent orienter l'élaboration d'options de réforme future.

L'objectif général de ce projet – explorer la faisabilité et l'avantage de créer et d'appliquer



des approches basées sur des cadres réglementaires aux problèmes de consommation.

La confiance et la participation des consommateurs sont essentielles au rendement de l'économie nationale, au fonctionnement efficace des marchés canadiens et à notre capacité d'être concurrentiel dans les marchés des autres pays. Les dépenses des consommateurs représentent environ 60 % du produit intérieur brut du Canada et ont depuis toujours été la force motrice qui donnait le «coup d'envoi» pour sortir l'économie d'une récession. Cependant, à cause du lourd fardeau de l'endettement des consommateurs, de la croissance limitée des revenus des ménages et de l'insécurité concernant leurs perspectives d'emploi et de revenu, les consommateurs n'ont pas joué ce rôle depuis cinq ans. Par conséquent, il est devenu de plus en plus important pour le gouvernement de collaborer étroitement avec ses partenaires pour renforcer la confiance des consommateurs dans l'économie nationale, dans les institutions et les résultats du marché en tant que moyen pour relever ces défis structurels. Améliorer le système actuel de lois et de politiques sur la consommation représente un

des moyens de promouvoir les intérêts des consommateurs, l'emploi et la croissance au Canada. À cause de l'importance des consommateurs pour l'économie canadienne, des modifications relativement légères au cadre réglementaire de la consommation pourraient apporter des bénéfices considérables à notre santé économique globale.

Le système de lois sur la consommation au Canada est une responsabilité partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux, l'industrie et les consommateurs. Le partage entre les deux ordres de gouvernement fait que le système régissant la consommation est distinct de la majorité des autres lois cadres relevant d'Industrie Canada (loi sur la concurrence, loi sur l'insolvabilité, droits de propriété intellectuelle) qui relèvent clairement du domaine fédéral¹. De plus, la réorganisation du gouvernement en 1993 et l'Examen des programmes de 1994-1995 ont fait que les responsabilités fédérales d'application de règlements de consommation fédéraux ont été transférées à différents organismes fédéraux comprenant : Industrie Canada, Santé Canada, Agriculture et Agroalimentaire, Ressources naturelles et Pêches et Océans². Cette division des responsabilités pose de nouveaux défis d'intégration des politiques, d'application et de coopération au plan fédéral. Afin de se mettre à la hauteur de la situation, le mandat d'Industrie Canada vise l'élaboration de loi cadres et de services dans le marché qui tiennent compte de l'avenir pour créer un marché équitable et fonctionnel mené par des consommateurs exigeants et reconnus partout au monde comme balises de règles et de règlements efficaces régissant le marché.³

La plupart des lois et des programmes fédéraux et provinciaux concernant la consommation ont été élaborés dans les années 1960 et 1970 sur la base des circonstances gouvernementales, commerciales légales et institutionnelles et selon les rapports et les attitudes des entreprises et des consommateurs de l'époque. Beaucoup de choses ont depuis lors changé. Les technologies perfectionnées de la «nouvelle économie» ont souvent des caractéristiques cachées et elles remettent en question la protection de la vie privée et nos grandes valeurs sociales. Des moyens de télécommunication modernes et l'autoroute de l'information encouragent la vente à distance et de nouvelles formes de fraudes en télémarketing et sur l'Internet. Des changements fondamentaux ont eu lieu quant aux rôles

¹ Une des exceptions est le droit corporatif où les gouvernements fédéral et provinciaux ont des pouvoirs. À ce sujet, il convient de noter que la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*, promulguée dans les années 1970, est chargée de promouvoir l'harmonisation significative et consensuelle des lois provinciales sur les sociétés et les valeurs mobilières. Les lois sur l'insolvabilité sont une autre exception, ce qui soulève une intéressante question de pouvoir puisque ces lois portent principalement sur la propriété qui est du domaine provincial. Toutefois, à cause du potentiel d'activités transfrontières, soit dans la liquidation ou la distribution de valeurs, un cadre juridique national s'est révélé nécessaire pour faciliter l'application certaine des lois. Les dispositions concernant l'administration internationale seront augmentées dans le projet de loi le plus récent pour des raisons semblables.

² Tandis qu'avant 1993, Consommation et Corporations assumait la responsabilité primordiale pour la plupart des lois fédérales sur la consommation et qu'on s'attendait à son leadership dans l'établissement des politiques des consommateurs au sein du gouvernement du Canada.

³ Prévisions des priorités et des dépenses des programmes; de 1995-1996 à 1997-1998, Industrie Canada, 1995

respectifs des gouvernements, de l'industrie et des consommateurs dans la promotion des intérêts des consommateurs et de l'efficacité du marché. Par exemple, l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) a été adopté afin de favoriser la coopération dans l'application et l'harmonisation des lois sur la consommation et d'autres lois des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada. De plus, les initiatives du Bureau de la concurrence dans les domaines de la sensibilisation, de l'application et des lois visent à contrer le problème spécifique des pratiques frauduleuses de télémarketing.

En conséquence, **l'objectif général du présent projet est d'examiner la faisabilité et l'avantage de créer et d'appliquer des approches basées sur un cadre et des principes réglementaires pour répondre aux préoccupations des consommateurs** et faciliter leurs transactions dans le marché. Une attention particulière est accordée aux problèmes transfrontières⁴ et aux défis que représentent les nouveaux produits et les nouvelles technologies. Le projet développe le succès récent du gouvernement fédéral dans la modernisation des lois cadres commerciales et du mandat d'Industrie Canada :

- d'améliorer l'efficacité réglementaire et les règles du marché au bénéfice des entreprises et des consommateurs;
- de faire correspondre, lorsque cela est nécessaire, les lois, les règlements et les politiques du marché aux meilleures pratiques de nos grands partenaires commerciaux.

Le projet est aussi motivé par l'occasion de promouvoir l'harmonisation dans le cadre de l'ACI et de développer les récents progrès de la collaboration entre les gouvernements et de partage de l'information dans les lois cadres sur la concurrence et dans quelques autres secteurs.

Le projet examine les options qui développeraient et complèteraient - sans le remplacer - le système canadien actuel de lois et de politiques sur la consommation.

Il faut insister sur le fait que le projet n'est pas destiné à remplacer le système actuel portant sur des transactions de consommation. Il est plutôt conçu pour examiner la faisabilité et l'avantage de diverses options réglementaires et non réglementaires, dans l'intention de :

- suppléer, compléter et renforcer l'actuel cadre réglementaire et politique au niveau fédéral et dans les provinces et territoires;
- fournir un modèle et un cadre réglementaires utiles de référence et de balise, appuyés par de multiples participants, afin de promouvoir de façon volontaire à long terme l'harmonisation, l'uniformité et la simplicité dans les lois, les règlements et les politiques qui guident et influencent les consommateurs, les producteurs et le marché.

⁴ C'est-à-dire des transactions traversant les limites provinciales canadiennes et des transactions traversant les frontières internationales.

Le projet développe aussi le travail accompli et en cours.

Le projet profite du travail de grande envergure qui a été entrepris par les gouvernements fédéral et provinciaux, par des universitaires et des organismes de consommateurs et d'autres organisations non gouvernementales ces dernières années. En particulier, le Bureau de la consommation et les organismes qui l'ont précédé ont investi énormément de travail entourant de nouvelles approches qui mettent de l'avant et, lorsque cela est nécessaire, protègent les intérêts des consommateurs dans les marchés d'aujourd'hui qui sont de plus en plus complexes, ségmentés et mondialisés.

Le travail préalable comprend les nombreux documents en provenance de Consommation et Corporations Canada autour de 1992, des études antérieures qui exploraient le potentiel d'intégration de la législation sur l'emballage et l'étiquetage d'Industrie Canada, la recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement en 1985 (une présentation des conclusions de cette recherche se trouve à l'annexe A), l'initiative actuelle du Bureau de la concurrence visant à amender la *Loi sur la concurrence* qui accorde une attention considérable aux pratiques de commercialisation et à l'application transfrontière, et finalement l'accord Canada -É.-U. du Bureau de la concurrence sur la coopération dans l'application des lois sur la concurrence et sur les pratiques de commercialisation trompeuses.

D'autres travaux connexes entourent la recherche actuelle de la Federal Trade Commission aux États-Unis sur les effets de la mondialisation des marchés sur la réglementation antitrust et la protection des consommateurs⁵, le travail continu du Comité de la politique aux consommateurs de

⁵ Voir, à titre d'exemple, A Report by Federal Trade Commission Staff (rapport du personnel de la commission fédérale du commerce); «Anticipating the 21st Century: Consumer Protection Policy in the New High-Tech, Global Marketplace» (anticiper le XXI^e siècle : politiques de protection des consommateurs dans le nouveau marché mondial basé sur des technologies de pointe), mai 1996, qui avait été préparé sur la base de quatre jours de séances tenues en novembre 1995 par la FTC afin d'examiner des questions de protection des consommateurs dans le marché émergent basé sur la technologie. Le rapport soulignait que les technologies de l'information évoluent à un rythme rapide, qu'elles changent le marché d'une façon significative pour les consommateurs et qu'elles pourraient être un sol fertile de fraude à l'ancienne des consommateurs. Il était également constaté que tous les consommateurs, et non seulement les plus vulnérables, sont des victimes potentielles de fraudes de télémarketing, par l'Internet ou d'autres pratiques qui se servent des nouvelles technologies de l'information.

Le rapport conclut que les éléments cruciaux d'un programme efficace et équilibré de protection des consommateurs sont : l'application coordonnée des lois par des organismes fédéraux et d'État contre les fraudes et tromperies; l'autoréglementation de l'industrie et des initiatives privées afin de protéger les consommateurs; et la sensibilisation des consommateurs grâce aux efforts combinés du gouvernement, du monde des affaires et de groupes de consommateurs. Bref, mettre de l'avant l'intérêt des consommateurs dans l'économie de l'information est la responsabilité commune du gouvernement, du monde des affaires, des groupes de consommateurs et des consommateurs individuels. Ces conclusions concordent avec les projets prioritaires du plan d'affaires du Bureau de la consommation qui inclut le présent projet et des travaux apparentés avec les provinces sur la coopération dans l'application des règles, des analyses approfondies d'accords consensuels (coparrainé par le Secrétariat du Conseil du Trésor), et le développement d'un «produit» d'information et de formation des consommateurs -- appelé information sur les Consommateurs dans le
(à suivre...)

l'OCDE et le programme de travail fédéral-provincial relevant du Comité des mesures et des normes en matière de consommation (CMNC) de l'ACI, particulièrement en ce qui concerne la coopération dans l'application et l'harmonisation des règlements fédéraux et provinciaux sur le coût de la divulgation de renseignements sur le crédit⁶. Certains développements récents, présentés dans les sections suivantes, suggèrent que ce serait le moment opportun de développer le travail déjà réalisé et d'envisager de nouvelles approches aux diverses transactions de consommation dans le marché, de nouvelles façons qui devraient être davantage en accord avec des approches basées sur un cadre et des principes réglementaires relevant de la *Loi sur la concurrence*, des autres lois-cadres d'Industrie Canada, l'ACI et des obligations commerciales internationales du Canada dans le cadre de l'OMC et de l'ALÉNA.

...et est conçu pour établir l'assise des politiques officielles suivantes :

Les principes à examiner et à faire connaître dans le présent travail, qui proviennent des années de discussion à ce sujet, sont examinés plus amplement dans les sections suivantes; (veuillez consulter l'exposé A qui présente une liste détaillée des caractéristiques désirées des lois-cadres). Ils comprennent :

- recours universel, efficace et peu dispendieux;
- mise de l'avant d'accords consensuels, d'autoapplication et de mécanismes de rechange de règlement des différends;
- protection contre les fraudes transfrontières, les risques cachés et les caractéristiques mal connues des nouveaux produits et des nouvelles technologies : la biotechnologie, l'autoroute de l'information, la commercialisation sur l'Internet, etc.;

⁵(...suite)

marché : iCM -- sur le site World Wide Web d'Industrie Canada, Strategis (et des produits d'information apparentés tels que le Trimestriel sur la consommation et Coût d'utilisation des cartes de crédit).

⁶ Ce projet d'approches basées sur un cadre réglementaire est également étroitement lié à d'autres projets apparentés du BC et s'en inspire fortement, comprenant (en plus des projets figurant dans la précédente note en bas de page et dans le texte) : des travaux sur la commercialisation par option négative (CON), le commerce électronique et l'évaluation du Code canadien des pratiques des cartes de débit; le programme de travail avec les provinces du CMNC mentionné dans le texte; la confidentialité, l'accès et d'autres questions de consommation soulevées par la planification et le développement de l'autoroute de l'information; le projet sur les fondements théoriques qui présentement (été 1996) se concentre sur une meilleure compréhension du marché émergent de l'information; et notre travail avec le mouvement des consommateurs canadiens afin d'accroître son autonomie, la qualité de sa recherche et l'efficacité de ses interventions en matière de politiques.

- transparence et certitude en ce qui concerne les droits et les obligations de tous les participants au marché, y compris le gouvernement;
- cohérence avec d'autres lois et politiques (p. ex. en évitant de fonctionner à contre-sens);
- confidentialité et sécurité des renseignements personnels;
- harmonisation des lois, règlements, politiques et pratiques administratives à l'intérieur du Canada et avec nos principaux partenaires commerciaux;
- efficacité réglementaire et du marché et réduction des coûts des transactions;
- réduction des barrières commerciales interprovinciales et internationales;
- amélioration de la coopération dans l'application afin de traiter certaines pratiques transfrontières et frauduleuses;
- traitement plus uniforme des transactions de consommation dans toutes les activités économiques -- comprenant les nouveaux biens, services, technologies et pratiques commerciales -- et tous les genres d'entreprises, grandes ou petites.

Le projet est prudemment conçu par étapes afin d'encourager la compréhension, l'intérêt et l'appui.

Basé sur le plan de travail en vigueur, le projet est mené en trois étapes.

Étape I : L'objectif de l'Étape I est d'évaluer l'adéquation de l'actuel système de lois, de règlements et de politiques relié aux transactions de consommation dans les domaines de l'information, de la sécurité et de la protection de la vie privée en rapport, par exemple, avec certains principes et questions, des changements dans le marché et l'expérience au Canada et ailleurs.

L'Étape I est en grande partie accomplie, culminant dans le présent rapport d'étape qui a été discuté sous forme d'ébauche à la Table ronde de l'Université de Toronto. Des priorités possibles quant à l'application et la réforme des lois sur la consommation, suggérées par la discussion lors de la Table ronde, sont présentées à l'annexe B. Dans les mois à venir, d'autres suggestions seront requises de la part des participants à la Table ronde et de représentants d'autres organismes afin de cerner les forces et les faiblesses du système de consommation actuel et de déterminer si effectivement il existe un problème auquel le gouvernement et d'autres participants au marché devraient s'attaquer.

Étape II : En autant que le travail de l'Étape I propose que le système actuel pourrait être amélioré, l'Étape II entreprendrait une analyse approfondie des options possibles afin de répondre à ces questions, y compris : l'analyse des expériences, des modèles, des modalités et des méthodes possibles provenant des autres cadres réglementaires canadiens; une enquête plus approfondie sur les questions d'application, d'administration et d'autres questions d'intérêt pour les consommateurs soulevées par le système actuel de lois et de politiques au Canada; et les bénéfices et les coûts d'une approche basée davantage sur un cadre et des principes réglementaires. De plus, l'Étape II identifiera des options possibles du travail qui sera entrepris plus tard au cours de l'exercice financier 1996-1997 et au-delà. À la fin du présent rapport, nous présentons quelques-unes des tâches à accomplir lorsque le Bureau de la consommation entreprendra l'Étape II.

Étape III : Le Bureau de la consommation et ses divers partenaires procéderaient à l'Étape III -- l'élaboration des méthodes, des modalités, des cadres réglementaires ou non réglementaires, des institutions, etc., uniquement si l'Étape I mène à la conclusion que le cadre actuel de politiques et de lois au Canada requiert des changements, et si l'Étape II détermine qu'il y a des options possibles et de l'appui pour ces changements potentiels qui représenteraient une amélioration significative par rapport au statu quo.

Le présent rapport d'étape est le premier de plusieurs résultats intermédiaires qui sera produit afin d'attirer d'autres organismes à collaborer à ce projet prioritaire du Bureau de la consommation.

2. Contexte d'évaluation des institutions, des lois et des politiques actuelles

LE CONTEXTE

Les données de base en protection des consommateurs...

Le système actuel de lois et de politiques au Canada, caractérisé comme «montage» plutôt que cadre réglementaire, a en fait évolué parallèlement aux systèmes sociaux, économiques et politiques qui prédominaient au Canada il y a environ 30 ans. Il s'en suit que tout programme de réforme serait également lié par la conjoncture d'aujourd'hui.

Pourquoi existe-t-il un besoin d'encadrer ou d'influencer les transactions privées entre acheteurs et vendeurs dans le marché? Le monde de la consommation de biens et de services n'est pas aussi honnête et franc qu'il pourrait sembler. Des caractéristiques et conséquences cachées affectent la sécurité des produits, le commerce équitable, la qualité des produits et le règlement de différends dans des cas d'injustice (réelle ou perçue).⁷ Dans un monde d'information parfaite, des participants ayant des attributs personnels similaires et un pouvoir de négociation semblable évitent la plupart des problèmes, mais lorsque les négociations sont interrompues et lorsqu'il y a des asymétries de l'information et des différences prononcées de pouvoir économique, les consommateurs ont besoin d'un cadre légal qui agit comme repère pour guider le comportement et les attentes et comme base de recours. Pour cette raison, les réponses institutionnelles se concentrent sur l'établissement d'un système légal et sur les tentatives de combler les lacunes du marché (p. ex. en créant des conditions de marché qui tiennent compte des asymétries de l'information, des préférences et du pouvoir de négociation). Les deux activités correspondent au rôle du gouvernement qui est de développer une plus grande confiance dans l'économie et les institutions du marché et d'assurer une plus grande certitude et stabilité aux citoyens.

Les inquiétudes concernant les abus du marché remontent aux débuts de l'histoire, mais ce siècle a connu des changements spectaculaires du marché quant à la complexité et à la prolifération des biens et des services. Ces changements ont éloigné la société des transactions de toujours qui se faisait face à face dans le contexte rural et des petites villes, où les consommateurs rencontraient fabricants et producteurs et où le cadre des responsabilités était personnel et probablement perçu comme étant plus équitable.⁸ S'ajoutant à l'industrialisation, à l'urbanisation et à la croissance rapides qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale et qui se sont poursuivis jusqu'aux années 1960, des «problèmes de

⁷ Belobaba, E., *The Development of Consumer Protection Regulation: 1945 to 1984*, 1985, page 1

⁸ Ziegel, J., *Commercial and Consumer Transactions: Cases, Text and Materials*, 2^e éd., 1987, page 12 (réimpression d'un article de 1973, *The Future of Canadian Consumerism*, 51 *Can. Bar Rev.*, pages 191 à 198)

consommation» sont apparus distinctement des questions générales de marché ou d'ordre social, étant par exemple la position apparemment faible de nombreux consommateurs face aux producteurs concernant la compréhension et la mesure de toutes les caractéristiques des biens et services. Cela créait un potentiel plus élevé d'erreurs, de dommages, de fausses représentations et de fraudes. D'autres problèmes devenaient également plus évidents en ce qui concerne le pouvoir de négociation dans les transactions et quant à la capacité des consommateurs d'influencer l'élaboration des politiques gouvernementales. Certains aspects de lois régissant le marché et la «consommation» étaient déjà adoptés, mais ce n'est pas avant le milieu des années 1960 qu'une législation explicite sur la «protection des consommateurs» vit le jour afin de traiter les déséquilibres susmentionnés.

Quelles étaient les conditions prédominantes dans les années 1960 et 1970?

Conditions sociales : Les rouages politiques des années 1960 portaient principalement sur les droits civils et ceux des citoyens parmi d'autres questions comprenant les déséquilibres entre consommateurs et producteurs. La distinction entre l'activisme des citoyens et celui des consommateurs était floue, mais devenait plus nette à mesure que le cadre légal évoluait afin de répondre aux préoccupations de «consommation» quant à l'asymétrie de l'information et à la sécurité par diverses lois provinciales sur la protection des consommateurs. De grands reportages médiatiques très en vue divulguant des bas-fonds frauduleux servaient également à mobiliser les citoyens consommateurs.

Conditions économiques et de marché : La prospérité permettait des programmes plus vastes pour l'élaboration de politiques qui avaient les moyens d'inclure les questions de protection des consommateurs et d'utiliser des mécanismes de réglementation exécutoire et de contrôle. En outre, les revendications et les actions favorisant un commerce plus libre ne s'étaient pas encore manifestées. Un tel nationalisme économique permettait l'utilisation de méthodes et de politiques qui ne sont plus pratiques (p. ex. des subventions, des barrières tarifaires élevées et des barrières non tarifaires, l'utilisation de normes pour entraver le commerce et des politiques d'approvisionnement gouvernementales).

Conditions politiques : Le message aux consommateurs de John F. Kennedy en 1962 annonçait pour la première fois des «droits du consommateur», légitimant l'énergie et l'intérêt accordés à ce secteur d'activité sociale. Ils incluent les droits à la sécurité et au choix et le droit d'être informé et écouté, qui sont toujours pertinents et qui forment la base des politiques officielles du gouvernement dans ce domaine. Parallèlement à cette réaction politique régnaient un consensus public largement partagé et de la confiance dans l'efficacité de la réglementation gouvernementale.

... Et comment ont évolué les institutions, les politiques et les lois dans ce contexte?

Développement du gouvernement : Au Canada, le Ministère du Régistrare général (MRG), créé en 1966, s'occupait de l'administration des lois sur les enquêtes sur les coalitions, la faillite, les sociétés, les brevets, les marques de commerce et les droits d'auteur, toutes des «lois-cadres» qui connaissaient une application générale dans le marché. Au cours du deuxième semestre de l'année en question, un comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le crédit et les prix à la consommation signalait l'existence d'un vaste appui à la création d'un seul ministère fédéral qui représenterait les intérêts des consommateurs au sein du gouvernement et influencerait le marché. Le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales fut créé en 1967 afin de coordonner les programmes disparates existant dans le domaine de la consommation et d'assumer la responsabilité de gérer de nouveaux programmes pour combler d'autres lacunes.

Développement légal : En réponse aux circonstances susmentionnées, on constate une prolifération des lois sur la consommation, élaborées pour la plupart vers la fin des années 1960 et mises en oeuvre au début des années 1970. Il est estimé que plus de 1 000 règlements fédéraux, provinciaux et territoriaux concernent les consommateurs d'une manière ou d'une autre, directement ou plus souvent indirectement. Le développement indépendant de règlements dans chaque province ouvrait la porte à l'émergence de différences dans les lois, l'application, les pénalités et les voies de recours.

Développement de politiques : Le ministre du MRG de l'époque, John Turner, constatait «qu'un bon nombre des programmes dans le secteur de la consommation se sont concrétisés d'une façon spontanée ou bien en tant que réponses particulières à des crises périodiques ou à la suite de pressions provenant de problèmes particuliers», une pratique toujours en usage (p. ex. l'actuel projet de loi privé d'un député visant à interdire la commercialisation par option négative en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*). De plus, la genèse du système de consommation découlait de l'activisme politique des années 1960 où le développement institutionnel et politique dépendait de la compréhension des marchés de la part des membres de cette décennie : des questions comme celles des monopoles, les conséquences, les échecs de l'information, les coûts des transactions, le bien public et des préoccupations en ce qui concerne le paternalisme et la compensation.

L'ÉVALUATION

En rétrospective, à quel point ces trois réactions institutionnelles étaient-elles efficaces?

Efficacité gouvernementale : Beaucoup de pays, y compris le Canada, cherchaient à mettre sur pied des organismes consultatifs nationaux et reliaient les institutions principalement à l'objectif de répondre aux questions de représentation des intérêts diffus des consommateurs afin de contrebalancer le prétendu parti pris des producteurs dans le marché et dans d'autres rapports. De plus, avec le temps, la représentation des consommateurs a été déléguée dans beaucoup de pays à des organismes administratifs et réglementaires moins visibles. En même temps, l'hétérogénéité des

intérêts des consommateurs a continué à mettre au défi le gouvernement et la représentation du secteur privé de l'intérêt collectif des consommateurs.

On peut prétendre que l'atmosphère de confrontation encouragée par les médias contribuait très peu à la création d'un cadre réglementaire viable dans lequel tous les participants pourraient parvenir à des résultats mutuellement bénéfiques. De plus, les mécanismes exécutoires et de contrôle ont été critiqués parce qu'ils sont incapables de suivre le rythme du développement technologique de nouveaux produits, des cycles de développement courts, des entreprises et des marchés à réseaux. Ceci témoigne en faveur d'approches génériques ou basées sur des résultats.

Efficacité légale : Les mécanismes bien connus de recours devant les tribunaux, issus de l'évolution dans les années 1960, ont été critiqués comme étant lents, coûteux et peu économiques à poursuivre pour la plupart des transactions de consommation. Le professeur Ziegel constate que *«même à son apogée, il y avait souvent davantage de forme que de contenu dans l'engagement gouvernemental de protéger les consommateurs. Une partie des lois provinciales étaient et sont toujours peu cohérentes, et ce qui est plus grave, elles sont appliquées de façons inégales et sont parfois inapplicables.»*⁹ Étant donné les différences provinciales, il y a également un risque que les degrés variables de la protection des consommateurs deviendraient potentiellement indélogeables, particulièrement parce que les tribunaux ne sont pas obligés de reconnaître et d'appliquer les jugements des tribunaux des autres provinces.

Efficacité des politiques : S'ajoutant à l'approche paternaliste des institutions gouvernementales et de la protection des consommateurs par l'entremise d'un système légal, l'attention particulière de la réforme des années 1960 était dirigée sur la concurrence et l'avantage de négociation des vendeurs sur les consommateurs. La théorie économique de l'époque ne considérait pas comme important l'apport des consommateurs dans l'économie, surtout à cause des asymétries de l'information. Finalement, les asymétries de l'information (et les échecs reliés des marchés) fournissaient la plus importante raison d'être unique des politiques de protection des consommateurs. L'information parfaite et la capacité de l'évaluer complètement et la comprendre parfaitement sont impossibles, mais les réponses institutionnelles et politiques portaient effectivement sur des questions de consommation dans cinq domaines avec plus ou moins d'efficacité.

- Élimination des fraudes et tromperies, telles que la publicité trompeuse, par la *Loi sur la concurrence*.
- Divuligation obligatoire de l'information par la *Loi sur l'étiquetage des textiles*, la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* et la *Loi sur les poids et mesures*.

⁹ Ziegel, 1987, page 18

- Information directe aux consommateurs par le gouvernement - Cette question est encore peu étudiée, mais on admet généralement que son efficacité est limitée. (Cela pourrait cependant changer avec les nouvelles technologies de l'information.)
- Établir des normes minimales par la *Loi sur les aliments et les drogues* (afin d'approuver les drogues avant de les distribuer) et l'octroi de licences aux professions et aux commerces conformément à leur code déontologique. L'octroi de licence a été critiqué, surtout en ce qui concerne la surveillance, l'exécution et le cadre disciplinaire des professions et les barrières à l'accès dues aux exigences de certification.
- Le dernier domaine traité par les réponses du gouvernement, qui se situe quelque part entre la correction des asymétries de l'information et le rôle du gouvernement qui apporte de la certitude aux personnes en les protégeant des risques cachés, est la réglementation directe ou l'interdiction de produits dangereux (p. ex. l'interdiction de certains pesticides et les lois contre de la publicité trompeuse). L'efficacité limitée de ce genre de réponses est évidente dans certains cas, quand les coûts sont beaucoup plus élevés que les bénéfices (p. ex. le formaldéhyde) ou quand il ne suffit pas de diffuser de l'information étant donné les priorités et les évaluations divergentes des risques effectuées par les consommateurs.

Fournir de l'information ne peut en soi corriger les asymétries de l'information. Les coûts d'accès à l'information sont une composante irréductible des transactions du marché et se distinguent de la disponibilité de l'information. Il faut bien comprendre et savoir utiliser l'information disponible pour avoir une incidence sur la position de négociation. Manifestement, le résultat sera différent d'une personne ou d'une opération à l'autre; l'uniformité des priorités, des choix et des excédents de consommation ne devraient pas faire partie des principes d'orientation.

Cette évaluation suggère qu'il peut être nécessaire d'améliorer à la fois l'efficacité et l'efficacité dans le cadre juridique et d'effectuer un réexamen des circonstances économiques fondamentales entourant les échecs du marché.

Les institutions, les lois et les politiques actuelles sont dépassées dans plusieurs aspects.

Les années 1960 signifiaient activisme, croissance économique, mobilisation politique et développement institutionnel avec presque aucune contrainte de ressources. Le système de lois sur la consommation au Canada provient de pressions sociales, économiques et politiques qui agissaient dans un ordre établi de valeurs, de croyances et de contraintes. Les pressions et les contraintes changent continuellement, exigeant réévaluation et changement du système.

La demande de lois du milieu des années 1960 jusqu'au milieu des années 1970 provenait des graves lacunes du cadre légal pour protéger les consommateurs. Une fois ce cadre adopté, le milieu des affaires a reconnu que les consommateurs ont des droits et les conditions du marché ont changé en conséquence. Les années 1960 justifiaient l'intervention, particulièrement celle du gouvernement afin

de corriger les asymétries de l'information et de la représentation, les dangers cachés, les dangers inconnus et les déséquilibres transactionnels (qui plus tard ont été décrits dans les documents économiques comme des échecs du marché¹⁰). «La controverse grandissante dans ce secteur de réglementation gouvernementale concerne (maintenant) davantage le degré et la conception de l'intervention réglementaire gouvernementale appropriée que les principes de base de la participation gouvernementale.¹¹»

¹⁰ Voir par exemple G. Hadfield, R. Howse et M. J. Trebilcock Révision des politiques de protection des consommateurs. Université de Toronto, Faculté de droit et Centre for the Study of State & Market, août 1996. Au chapitre 2, les auteurs décrivent les échecs du marché dans l'héritage de politiques des années 1960 et 1970. Ceux-ci comprenaient le pouvoir des monopoles et des oligopoles dans les marchés, des conséquences négatives, par exemple les parties à une transaction ignorent les coûts imposés à de tierces parties, des asymétries et des lacunes de l'information, les coûts transactionnels rattachés au recours des consommateurs, et des biens publics qui seront probablement fournis de façon suboptimale par des agents économiques privés.

¹¹ Belobaba, 1985, page 10

Le marché a évolué au cours des 25 dernières années

de la situation de l'époque...	à la situation actuelle...
Production de masse pour un marché homogène	produits et services spécialisés en concurrence dans des marchés commerciaux et de consommation sectorisés et ciblés
fidélité aux marques de commerce, longs cycles de vie des produits	achat sélectif par les consommateurs à la recherche de la qualité, du service et du meilleur rapport qualité-prix
développement de produits suivi par la mise à l'essai sur le marché	étude et autres recherches pour faire percer les innovations conçues selon les priorités constatées auprès des consommateurs
transactions à distance, impliquant des rôles et des enjeux concurrentiels différents de la part des consommateurs et des producteurs	diminution des distinctions traditionnelles entre acheteurs et vendeurs et dépendance grandissante sur les réactions des consommateurs
concentration sur le capital physique et financier	concentration sur l'information, l'innovation et les ressources humaines -- les lieux de travail très performants correspondant aux demandes de consommateurs bien informés

La dynamique du marché a changé. À l'aube du prochain siècle, nous nous apercevons que les producteurs et les consommateurs partagent la promotion d'industries concurrentielles dans leur propre intérêt. Les économies concurrentielles ont besoin de consommateurs et de producteurs alertes. Ces développements sont très importants pour comprendre l'évolution actuelle des techniques de commercialisation. Lors de l'Étape II, l'analyse se poursuivra et sera approfondie afin de mieux déterminer si oui ou non et de quelle façon ces développements imposent une révision fondamentale du système de lois sur la consommation au Canada.

L'AVENIR

Les forces externes d'aujourd'hui et de demain continueront à mettre à l'épreuve les lois, les politiques et les institutions actuelles.

L'objectif de cette sous-section est d'évaluer les changements du gouvernement et du marché dans la perspective des approches basées sur un cadre réglementaire, sur des principes et des sujets dont nous avons traité ci-dessus. L'analyse contenue dans l'exposé B à la fin du présent rapport couvre des changements (p. ex. ceux de la réorganisation du gouvernement en juin 1993 et l'Examen subséquent des programmes), les relations entre le fédéral et les provinces, l'économie, les données démographiques, les positions canadiennes et l'économie mondiale. L'encadré ci-dessus résume comment le marché a évolué au cours des 25 dernières années.

En plus des changements contextuels qui mettent le système actuel au défi, les principales raisons externes d'examiner de nouvelles approches en ce moment comprennent également des développements législatifs internationaux et autres changements législatifs. Par rapport à la situation dans le monde, le Canada est « concurrentiel » avec ses principaux partenaires commerciaux en ce qui concerne de nombreuses politiques et lois du marché, mais il a pris du retard par rapport à la CE, à l'Australie et à d'autres pays en matière de politiques et de lois sur la consommation selon des critères tels que leur actualité (nos lois ont souvent plus de 20 ans), leur couverture, leur efficacité réglementaire et la capacité de réagir aux problèmes transfrontières et aux changements technologiques rapides, (c'est-à-dire ce qui touche aux biens, aux services, aux technologies, au télémarketing et aux autres pratiques de commercialisation de la « nouvelle économie ».¹²) Le système de politiques et de lois sur la consommation n'est également pas conforme aux autres politiques et lois-cadres d'Industrie Canada et du gouvernement et à l'Accord sur le commerce intérieur (ACI). Ces instruments sont davantage basés sur des principes; davantage compatibles avec les réalités actuelles des marchés, avec l'efficacité de la réglementation et avec nos obligations internationales

¹² À cet effet, en juin 1996, la Federal Trade Commission des États-Unis, dans un mouvement de « nettoyage » visant des organisateurs de fraudes en télémarketing de prêts à frais anticipés, intentait des poursuites contre six entreprises canadiennes de télémarketing devant des tribunaux américains. Puisque les fraudes en télémarketing ne sont pas traitées en tant que délit distinct dans les lois canadiennes, les amendements proposés à la *Loi sur la concurrence* visent aussi complètement que possible la situation canadienne de fraudes en télémarketing par l'intermédiaire de dispositions spécifiques.

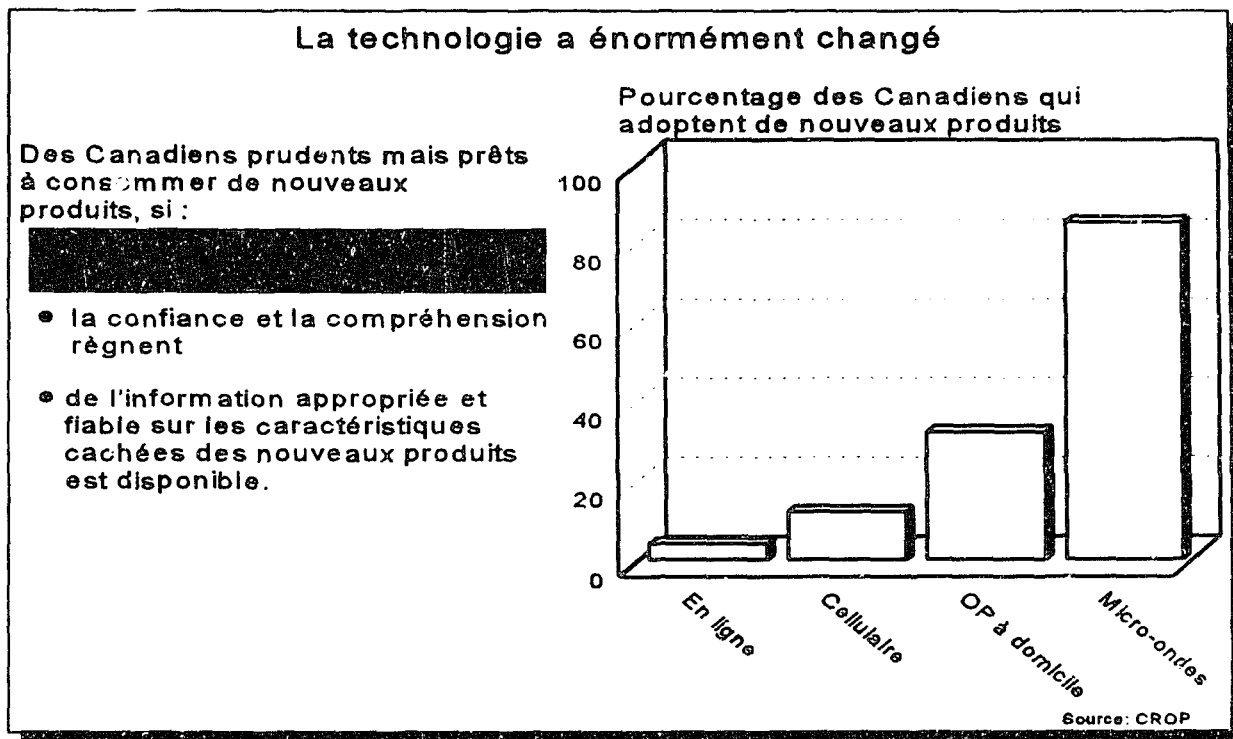
en vertu de l'OMC et de l'ALÉNA¹³; et plus aptes à promouvoir des ententes consensuelles, l'autoréglementation et l'autoapplication.

Avec des degrés de pertinence variables, le besoin d'examiner de nouvelles approches est également mené par :

- **les progrès technologiques et l'innovation continue** qui ont mené à une grande fragmentation et différenciation des marchés; la production de masse à l'intention de marchés de consommation homogènes a été remplacée par une variété grandissante de produits et services spécialisés qui se font concurrence pour de petits groupes de consommateurs bien délimités et ciblés; la prolifération des médias des produits représente un défi pour les cadres réglementaires;
- **l'adoption rapide de nouveaux produits, services et technologies** qui est devenue la base du succès dans la nouvelle économie – qui demande aux consommateurs d'être aussi souples que les producteurs dans l'économie concurrentielle moderne;

¹³ On pourrait prétendre que notre attitude envers le commerce est incohérente : d'une part nous encourageons le commerce, mais lorsqu'il y a des différends, des enjeux administratifs et de compétence font obstacle aux solutions transfrontières. Puisque les problèmes de consommation ne sont traités qu'indirectement dans diverses sections de l'accord de l'OMC (p. ex. en ce qui concerne les normes techniques), les lois canadiennes sur la consommation ne sont pas un problème dans l'immédiat par rapport à nos obligations internationales. Cependant, à mesure que la portée des accords multilatéraux atteint les barrières commerciales à l'intérieur des frontières d'un pays, les lois sur la consommation pourraient subir un examen plus complet en vertu des accords de l'OMC, de l'ALÉNA et peut-être éventuellement de l'APEC. Dans ce cas, le Canada ferait face à plusieurs des mêmes problèmes de relations fédérales-provinciales que nous connaissons déjà, p. ex. dans les secteurs de la production et du transport de l'électricité par des services publics appartenants ou réglementés par les provinces, et dans le secteur des services municipaux, sociaux, d'éducation, des soins de santé, etc. En même temps, les exportateurs canadiens pourraient à l'avenir être concernés par l'utilisation possible de la réglementation sur la consommation comme barrière commerciale dans nos principaux marchés d'exportation. En fait, dans la liste des barrières commerciales américaines préparée en 1996 par A. Eggleton, ministre canadien du commerce, des exigences réglementaires qui s'appliquent à la protection des consommateurs sont mentionnées comme d'éventuels problèmes commerciaux.

- un ensemble de plus en plus impressionnant de **méthodes de commercialisation et de vente disponibles maintenant**, qui s'étendent des dépanneurs et des boutiques où le contact personnel est essentiel au commerce continu, en passant par les magasins à grande surface et de vente à rabais où les bas prix plutôt que la qualité du service sont l'attrait principal et jusqu'à la vente à distance par le télémarketing, l'envoi par courrier, les clubs de livres et de



disques du mois basés sur la commercialisation par option négative, les canaux d'achat à domicile à la télévision et, à l'avenir, le commerce et les paiements électroniques par l'Internet -- où acheteurs et vendeurs ne se rencontrent jamais;

- l'importance grandissante du **marché de l'information** -- relié à l'économie basée sur les connaissances, l'autoroute de l'information, l'Internet, d'autres changements en télécommunication, etc.; l'information est devenue un élément essentiel de l'avoir des entreprises, au même titre que leurs ressources physiques, financières et humaines;
- l'attention croissante à la **qualité des produits et services** -- tel qu'en juge le consommateur -- qui détermine la part du marché, la rentabilité des sociétés et la compétitivité internationale;
- **des marchés qui sont devenus de plus en plus dynamiques et fluides**, qui comportent beaucoup d'intervenants (souvent reliés électroniquement), des entrées et des sorties

continues des producteurs et des marchands, et l'estompage des vieilles distinctions entre les rôles de producteurs, de fournisseurs et de consommateurs;

- l'importance grandissante d'assurer la **confidentialité, la sécurité de l'information et des questions de morale et d'éthique** dans la promotion de la confiance des consommateurs dans le marché et l'accueil favorable des produits et des technologies de la «nouvelle économie» (biotechnologie, technologies de l'information, etc.);
- le **vieillessement de la population canadienne** qui suscite de nombreuses inquiétudes au sujet de fraudes axées spécifiquement vers ce groupe d'âge et au sujet de la qualité et de la fiabilité des régimes de retraite publics et privés et d'autres méthodes d'épargne;
- la croissance des **liens et de la convergence des technologies, des politiques et des lois** -- portant sur la concurrence, la consommation, la propriété intellectuelle, le commerce international, les télécommunications, la radiotélédiffusion -- l'efficacité économique et du marché, le bien-être et l'autonomie des consommateurs et l'intérêt public (au sens le plus large) fournissant les liens communs.

En particulier, l'impératif d'examiner de nouvelles approches au système de politiques et lois sur la consommation est mené par le consommateur canadien qui évolue, tel que décrit d'une façon préliminaire dans l'encadré suivant¹⁴. D'autres facteurs externes et leurs conséquences éventuelles sont décrits à l'exposé B à la fin du présent rapport d'étape.

¹⁴ Le profil présenté dans l'encadré est tiré de plusieurs sources, dont les études de fond réalisées dans le cadre du projet sur les politiques cadres de la consommation mené par Consommation et Corporations au début des années 1960, le travail de Michael Porter à peu près au même temps, en particulier son étude canadienne «Canada at the Crossroads» publiée en 1991, et plus récemment, le texte de David K. Foot, «Boom, Bust & Echo: How To Profit From The Coming Demographic Shift», chez Macfarlane, Walter & Ross, Toronto, 1996

Le consommateur en évolution

De récents documents sur les tendances en consommation, en démographie et dans d'autres champs apparentés suggèrent que, comparé à l'époque où la plupart des lois sur la consommation étaient élaborées au Canada, **le consommateur canadien type a changé :**

Il est généralement mieux éduqué, mieux informé, plus exigeant, plus autonome et moins confiant que le gouvernement peut défendre ses intérêts.

Il est plus conscient du rapport qualité-prix (une vente moins facile) et plus méfiant à l'égard des risques, en réponse à la croissance limitée des revenus au cours des années 1990, l'endettement plus important des consommateurs, une moins grande sécurité d'emploi, des transferts moins importants de la part du gouvernement, et des inquiétudes face aux pensions futures.

Le portrait démographique -- plus vieux et vivant plus longtemps; plus disponible pour une recherche sélective de produits, au moment où le nombre de retraités et semi-retraités augmente -- avec de grandes différences dans les exigences des consommateurs selon leur âge (p. ex. les baby boomers ont maintenant complété leurs grands achats et se préoccupent de plus en plus de leurs pensions)

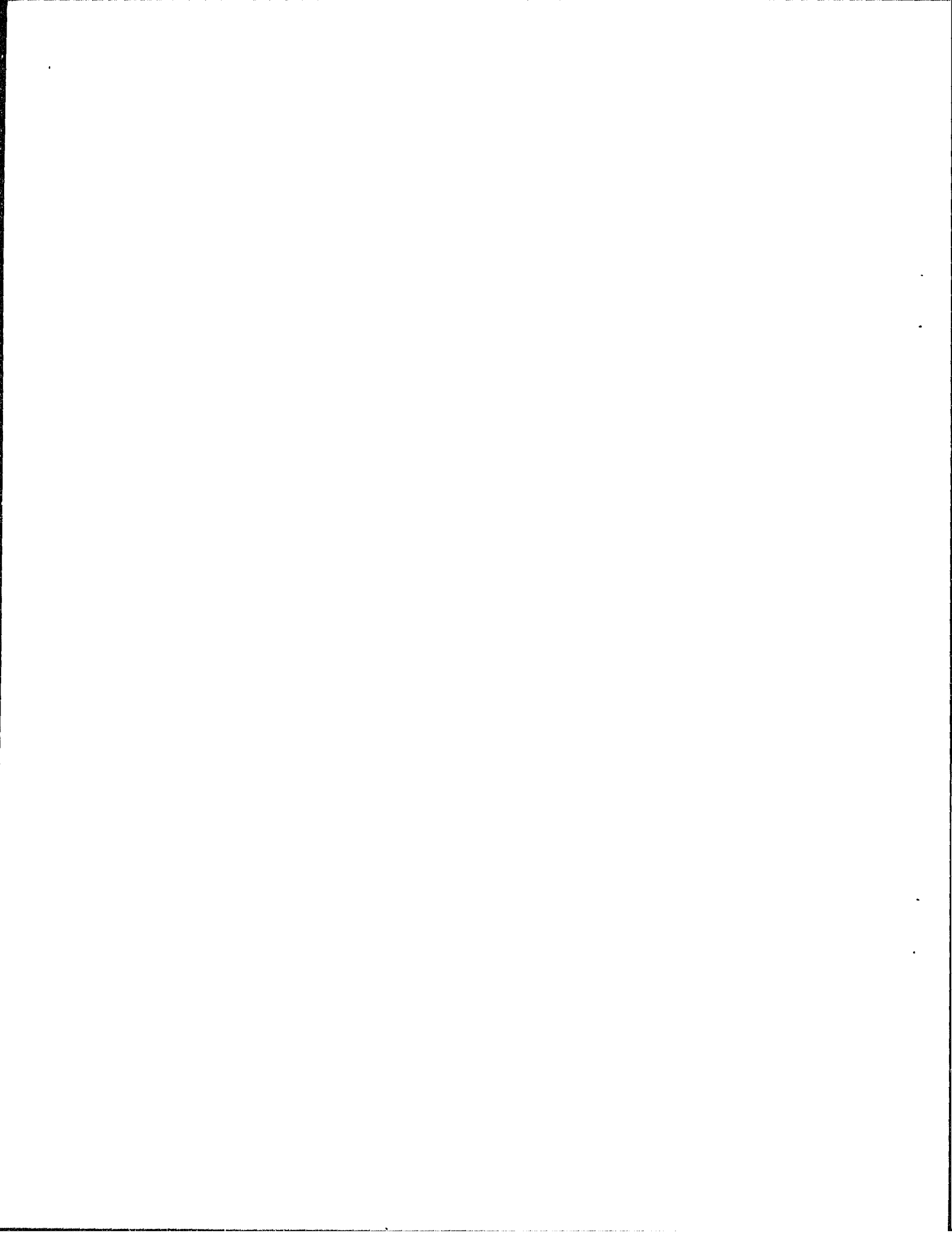
Moins d'attachement et de fidélité à un seul employeur où industrie; étant donné les licenciements, les retraites anticipées, les changements d'emploi et de carrière et le grand roulement du personnel, nous avons tendance à réagir aux événements comme consommateurs plutôt que comme travailleurs.

Les voyages, les produits internationaux et la publicité transfrontière ont produit un consommateur international exigeant -- correspondant à l'entreprise internationale ou «apatride».

Toutefois, il y a de grandes exceptions à ce qui précède comme l'exprime le concept du consommateur vulnérable, peu lettré et malhabile, et dans le nombre croissant de familles où les deux partenaires travaillent ou qui sont monoparentales; ces familles disposent de peu de temps pour comparer leurs achats. Les différences grandissantes du pouvoir d'achat, des goûts, des attitudes et des capacités des consommateurs soulèvent de nouveaux défis pour les marchands et les gouvernements.

Conclusion sur le contexte et les institutions

Depuis son élaboration dans les années 1960, le système de politiques, de lois et d'administration en matière de consommation a été contesté par son environnement externe. Les conditions actuelles contestent encore plus le système. Les conditions ont énormément changé depuis les années 1960 : la mondialisation et la libéralisation du commerce international, la réduction des effectifs du gouvernement, probablement moins de bienveillance envers le gouvernement et d'autres prétendues «élites», une plus grande compréhension de l'influence limitée du gouvernement, de nouvelles technologies, et le mouvement des consommateurs qui a moins de visibilité et de puissance financière que par le passé. Ces conditions limitent la gamme possible des réponses institutionnelles. Il semblerait qu'une approche basée sur un cadre réglementaire aux questions de consommation est compatible avec les conditions susmentionnées. La prochaine section du présent mémoire précise la signification d'approches basées sur un cadre réglementaire par rapport à la protection des intérêts des consommateurs.



3. Définition et évaluation globale d'une approche basée sur un cadre réglementaire national

Il faut commencer par définir ce que nous entendons par une approche basée sur un cadre réglementaire et des principes de portée nationale. Le présent chapitre met l'accent sur ce qui distingue les lois et les politiques cadres des autres lois ou mécanismes qui influencent le marché, ses institutions et le comportement des participants au marché. Ce qui suit est basé sur l'examen de ce point de vue des lois et politiques commerciales actuelles dont Industrie Canada est responsable, ainsi que d'autres mécanismes relevant de l'ACI, de l'OMC et d'autres accords commerciaux internationaux qui sont en grande partie menés par des principes.

Qu'entendons-nous par loi ou approche basées sur un cadre réglementaire?

Un cadre réglementaire du marché peut être défini comme des lois, des règlements, des politiques et d'autres pouvoirs gouvernementaux qui, pour appuyer le fonctionnement équitable et efficace du marché, précisent les principaux droits et les principales obligations des participants au marché.

Le cadre réglementaire économique est défini comme «toute loi dont l'objectif est d'établir des règles générales du comportement dans le marché qui s'appliquent à tous les secteurs ou à la plupart des secteurs de l'économie.»¹⁵ Les lois-cadres sont distinctes des lois sur des secteurs spécifiques (p. ex. les lois sur les pêches) et les lois compensatoires car les premières pourraient être considérées comme de purs biens publics (c.-à-d. qu'elles sont incontournables et non concurrentes en consommation) et que tous les citoyens bénéficient de leur création;¹⁶ par exemple, personne ne peut être exclus des bénéfices d'un marché concurrentiel. Cette distinction entre les lois cadres et les autres lois définit essentiellement le continuum de «l'extension horizontale» aux secteurs et aux citoyens -- en réalité, les lois tombent dans la zone grise entre les deux extrêmes.

En conséquence, l'approche basée sur un cadre réglementaire du marché est un système institutionnel, administratif ou judiciaire, sur lequel toutes les transactions dans le marché seraient finalement basées. En créant de la certitude tout en conservant une certaine souplesse, un tel cadre serait vraiment créé. De plus, en revoyant de façon plus détaillée certains des grands principes et des grandes hypothèses sur le bon fonctionnement des marchés, un cadre réglementaire du marché réussi réagirait mieux à la dynamique du marché d'aujourd'hui.

Le présent chapitre sert donc de balise à l'analyse subséquente de la faisabilité de l'élaboration de l'approche basée sur un cadre réglementaire afin de faciliter les transactions de consommation dans le marché. Le présent chapitre traite également des mérites de l'utilisation d'une approche cadre

¹⁵ Modernizing Economic Framework Legislation: A Discussion Paper, G. Bruce Doern, School of Public Administration, Université Carleton, préparé pour CACC, 1987, page 9.

¹⁶ Doern, page 10

«basée sur des principes», suivi d'une analyse des avantages et des désavantages des approches cadres et des caractéristiques qui les définissent.

La Loi sur la concurrence est considérée comme un des modèles de loi-cadre du marché qui pourrait servir de balise à l'élaboration du cadre de lois touchant les consommateurs.

Dans une allocution prononcée en 1995, l'ancien Directeur des enquêtes et recherches (DER) en vertu de la *Loi sur la concurrence* traitait de la révision du programme du gouvernement fédéral et du transfert subséquent de la Direction générale des biens de consommation (DBC) de l'ancien Bureau de la consommation, aujourd'hui dispersé, au DER. Le DER décrivait le fusionnement éventuel des activités de surveillance de la concurrence et de protection des consommateurs au moment où une «approche moderne basée sur un cadre réglementaire rassemble en un seul endroit tous les mécanismes que tous les genres de consommateurs ont besoin afin de participer efficacement au marché.»¹⁷

Ce «cadre institutionnel» que décrivait M. Addy comme efficace et bénéfique pour les consommateurs, crée de grandes synergies -- surtout lorsqu'un marché fonctionnel signifie non seulement des gains de production, mais également pour la consommation, reconnaissant qu'ils sont les deux côtés de la même médaille. Il renforce également ce qu'il décrivait comme «loi cadre valable» telle que la *Loi sur la concurrence*. L'élaboration du concept du rapprochement des initiatives en matière de consommation et de concurrence n'est pas allé au-delà du discours de 1995 de M. Addy; toutefois, explorer de plus grandes synergies entre la concurrence et le système de lois sur la consommation pourrait être le sujet de travaux futurs.

Outre l'idée de tirer un plus grand profit des synergies entre les initiatives portant sur la consommation et celles qui portent sur la concurrence, la *Loi sur la concurrence* fournit elle-même un modèle qui pourrait être suivi jusqu'à un certain degré par le cadre de lois sur la consommation. La *Loi sur la concurrence* permet force et souplesse. La force est ce que M. Addy décrit par «une gamme de paramètres pour le marché» qui définit «une conduite illégale, conduite qui sera considérée comme abus contrevenant aux lois du marché». La souplesse, selon lui, permettrait «au marché d'agir librement». La mondialisation croissante, l'innovation technologique et l'échange rapide d'information motivent également le besoin d'une approche basée sur un cadre réglementaire. Une telle loi doit pouvoir s'adapter à ces tendances de plus en plus répandues.

La loi ou approche cadre devrait non seulement être multisectorielle, elle doit également avoir plein effet sur le marché. Par exemple, bien qu'une poursuite pour cause de publicité trompeuse peut avoir un premier effet de protection des consommateur, elle a également l'avantage de protéger des gens d'affaires honnêtes.

¹⁷ Addy, George, «An Evolving Consumer Protection Framework for the Contemporary Marketplace» dans Remarks to the 5th International Conference on Consumer Law, Osgoode Hall, le 25 mai, 1995, 3.

La loi devrait être autoapplicable et prévoir un minimum d'interférence gouvernementale. Les actions civiles autorisées par certains articles de la *Loi sur la concurrence* et le droit au recours privé, autorisé par l'article sur les complots et les pratiques de commercialisation, sont de bons exemples de ces caractéristiques¹⁸. L'autoapplication suscite également de véritables incitatifs au cours de la transaction qui incitent les partenaires à choisir une certaine ligne de conduite conforme aux normes du marché établies dans la loi.

Les caractéristiques fondamentales des politiques sur la concurrence sont également applicables à d'autres lois-cadres commerciales et le présent rapport d'étape aborde ces principes en relation avec le système actuel de lois et de politiques sur la consommation au Canada.

Contrairement à la *Loi sur la concurrence* qui peut être considérée comme un code complet, la portée nationale du système actuel de lois et de politiques sur la consommation, et peut-être d'autres systèmes de lois-cadres sur le marché, reposeraient davantage sur un système hybride de modalités juridiques, comprenant peut-être une combinaison des modalités juridiques suivantes : loi fédérale avec règlements, lois fédérales et provinciales identiques, lois provinciales, lois modèles, accords d'équivalence fédéraux-provinciaux, normes et codes volontaires¹⁹. Des modalités de rechange comprendraient l'incorporation dans le ACI (traité ou accord), des lois provinciales ou un réseau de codes volontaires et d'autres dispositions d'autoréglementation, qui porteraient sur une vaste gamme d'industries, de pratiques commerciales et de préoccupations des consommateurs.

Ceci met en relief l'équilibre fragile d'offrir des services aux mêmes individus par de multiples mécanismes et organismes de distribution. Le manque d'un cadre réglementaire, de principes directeurs ou, au moins, de coordination et de communication, pourrait exposer les consommateurs à des lacunes dans la protection, la représentation, la sécurité et/ou le recours, et augmenterait les coûts de la conformité et la confusion pour les entreprises.

Qu'est-ce qui distingue les approches basées sur un cadre réglementaire des autres façons de réglementer le marché et le comportement?

Quelques-unes des différences les plus importantes entre les politiques et les lois cadres comparées à d'autres mécanismes du marché -- en particulier par rapport au système actuel de lois sur la consommation au Canada -- comprennent les éléments suivants :

¹⁸ Des aspects d'autoapplication de la *Loi sur la concurrence* pourraient être élargis afin de permettre, par exemple, des recours privés devant les tribunaux en vertu de l'article sur l'abus de pouvoir, ou pour des cas de publicité trompeuse qui doivent être traités en tant que recours civil. On discute présentement de ces changements éventuels.

¹⁹ Par exemple, on pourrait affirmer que dans le système de lois provinciales sur les valeurs mobilières, les politiques, les lignes directrices nationales et la coopération en matière d'application entre les provinces et avec d'autres pays, représentent un cadre national de lois et de politiques du marché.

- **Mécanisme général** (loi, règlement, politique, etc.) d'application générale -- qui établit essentiellement les mêmes règles pour toutes les régions, tous les secteurs, tous les participants au marché et pour toutes les entreprises et les stratégies de commercialisation (plutôt que de se concentrer exclusivement sur certaines provinces, activités économiques et certains intervenants de l'économie.)
- **Règles basées sur un cadre nationale et procédures d'application**, non seulement fédérales -- développées et appuyées de concert avec les provinces et territoires (peut-être à travers l'ACI) et disponible pour tous les gouvernements provinciaux et territoriaux et pour le fédéral afin de traiter des préoccupations partagées et des infractions qui concernent plus qu'une province ou un territoire.
- Requiert **un soutien largement partagé** des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ou au moins de la majorité d'entre eux (peut nécessiter une règle sur la couverture provinciale avant que le cadre réglementaire national n'entre en vigueur); soutien aussi du monde des affaires, des consommateurs et de leurs représentants, et des autres participants au marché.
- Mené par **des objectifs fondamentaux** et des principes généraux qui sont généralement soutenus comme le GATT-OMC, l'ACI et l'article sur la finalité de la *Loi sur la concurrence*.²⁰ Un des arguments qui mérite examen est que l'approche basée sur des principes, qui est sous-jacente aux lois sur la concurrence au Canada et ailleurs, pourrait être un bon point de départ et un modèle de base pour la définition d'un cadre réglementaire national pour les transactions de consommation du marché. Les lois sur la concurrence et les lois sur la consommation :
 - s'occupent des échanges entre les consommateurs et les autres intervenants du marché;
 - s'occupent de l'information et du manque d'information dans le marché -- bien qu'à partir de perspectives quelques peu différentes;
 - se basent dans les pouvoirs du gouvernement fédéral au Canada (en partie) en matière commerciale et économique qui a été consolidé ces dernières années dans la jurisprudence et les jugements de la Cour suprême.

²⁰ Article 1.1 : L'objectif de la présente loi est de maintenir et d'encourager la concurrence au Canadaafin de fournir aux consommateurs des prix compétitifs et des choix de produits. Cette partie de l'article sur la finalité est un des quatre sous-éléments. Les autres, d'importance égale, comprennent des buts tels que faire augmenter les occasions pour les entreprises canadiennes à participer aux marchés mondiaux, assurer des débouchés équitables quant à la participation des petites et moyennes entreprises dans l'économie et promouvoir l'efficacité et l'adaptabilité globales de l'économie.

La grande différence est le fait que le système de lois sur la consommation requiert un cadre réglementaire national qui implique les deux ordres de gouvernement²¹, tandis que la *Loi sur la concurrence* est purement fédérale.

- Des principes fondamentaux qui fournissent l'**orientation, la discipline et le ciment** afin d'assurer que toutes les parties du cadre réglementaire se soutiennent mutuellement de façon cohérente et intégrée, afin d'assurer que tous les intervenants du marché comprennent leurs droits et leurs obligations et pour promouvoir la conformité volontaire -- le caractère autoapplicable d'une loi-cadre. Des principes valables qui perdurent permettraient également au cadre réglementaire de réagir efficacement aux changements dans l'environnement externe et de s'adapter rapidement aux différentes exigences de l'application.
- Une **approche proscriptive** -- définissant ce qu'il ne faut pas faire, réactive, mené par les plaintes, application par exception -- plutôt qu'une approche prescriptive : définissant ce qu'il faut faire avec des inspecteurs qui visitent les lieux d'affaires comme en vertu des lois sur la métrologie légale et sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Dans l'économie moderne, une approche proscriptive est très attrayante pour le système de lois sur la consommation parce que la direction et la surveillance d'un aussi grand nombre de participants et de transactions individuelles -- qui impliquent dans beaucoup de cas des produits importés et des biens et des produits avec des caractéristiques cachées -- seraient prohibitives.

Quels sont les avantages d'une approche basée sur un cadre réglementaire?

- Le cadre réglementaire serait **compréhensif**, comprenant dans la plus grande mesure possible toutes les industries, tous les secteurs et toutes les pratiques commerciales qui influencent les transactions de consommation du marché, aussi bien que les gouvernements provinciaux -- dans toutes les régions du pays, tous les secteurs, les genres d'entreprises (grandes et petites) et les transactions de consommation soumises aux mêmes règles (ou du moins à des règles semblables) -- ce qui produirait plus d'équité chez les entreprises, les secteurs et les régions.
- Il y aurait une **plus grande certitude** grâce à la communication largement répandue des principes sous-jacents. En conséquence, les consommateurs auraient plus confiance, les coûts de conformité des entreprises et les coûts administratifs des gouvernements seraient moins élevés, et il y aurait une meilleure entente entre tous les participants du marché.

²¹ Ainsi que le soutien et la participation active d'intervenants non gouvernementaux du marché dans les secteurs de la conformité volontaire, les codes de pratique et l'autogestion de l'industrie.

- Il y aurait de plus grandes possibilités de **conformité volontaire** et une amélioration de l'efficacité réglementaire -- l'application se ferait par exception et elle serait donc moins coûteuse et plus efficace.
- Une approche basée sur un cadre réglementaire et des principes serait **conforme aux autres lois du marché du Canada** et avec nos autres obligations en commerce intérieur et international dans le cadre de l'ACI, du GATT-OMC et de l'ALÉNA.

... Et quels sont les désavantages?

Il y a également des désavantages de l'approche basée sur un cadre réglementaire qui devront être examinés et mieux compris en prévoyant les options de l'avenir.

- Difficultés potentielles dans la réalisation **du soutien et du consensus** partagés par les multiples intervenants quant aux principes fondamentaux et normes de conduite.
- Danger que certains provinces et d'autres intervenants pourraient percevoir cette approche comme une **incursion fédérale** dans des domaines de compétence provinciale.
- **Étendue et couverture trop vastes** -- soulevant le danger que le cadre réglementaire pourrait être inefficace parce qu'il tente de tout faire pour toutes les transactions, toutes les circonstances du marché et tous les intervenants. On pourrait prétendre que les transactions et les préoccupations entourant le marché des consommateurs sont trop diversifiées pour être placées sous un seul cadre réglementaire de principes, règles de conduite, remèdes -- qui s'appliquent dans toutes les régions du Canada, tous les secteurs de l'économie, toutes les stratégies de commercialisation, tous les genres de vente et mécanismes législatifs, réglementaires et d'application.
- Difficultés potentielles dans la **définition claire de concepts importants** tels que l'information, la confidentialité, la sécurité, etc., de manière à les définir dans le cadre des lois et afin qu'ils soient applicables dans un cadre réglementaire national.
- **Portée limitée** -- avec un bénéfice plus grand pour ceux qui sont aptes à s'adapter rapidement à la «nouvelle économie»; il pourrait y avoir des inquiétudes qu'une approche basée sur un cadre réglementaire aidera principalement ceux qui sont plus prospères et mieux éduqués (l'«élite technologique»), et qu'elle évitera les problèmes des jeunes, des Autochtones et d'autres groupes de personnes désavantagées ou de consommateurs vulnérables.
- **Coûts potentiels** de mise sur pied, d'embauche, etc., de la nouvelle planification, politique, application, etc. pour les organismes et institutions dont on aurait besoin pour administrer un nouveau cadre réglementaire national.

Principes et questions applicables aux lois et politiques cadres sur le marché

En plus d'établir les caractéristiques des lois-cadres sur le marché, il est nécessaire d'aborder à un stade initial de l'analyse les principes et les questions qui devraient être le point de mire et le cadre de référence dans l'orientation de l'analyse subséquente. Ces principes fondamentaux et ces grandes questions seraient alors mis à l'essai dans l'analyse subséquente et revus et révisés après la diffusion générale du présent rapport dans le but de recueillir des réactions. Ce qui suit est basé en partie sur quelques-unes des idées offertes par d'autres sources, comme les droits de base des consommateurs de l'Organisation internationale des unions de consommateurs et les parties pertinentes de l'ACI²², de l'OMC et de lois-cadres apparentées telles que la *Loi sur la concurrence*.

²² En vertu de l'ACI, par exemple, une approche basée sur un cadre réglementaire pour les transactions de consommation est facilitée par la création du Comité des mesures et normes en matière de consommation (CMNC) au chapitre 8 de l'ACI. L'accord vise à réduire les barrières comme on le voit à l'objectif de l'article 100 : la réduction et l'élimination, dans la mesure du possible, de barrières à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des investissements à l'intérieur du Canada et la création d'un marché intérieur ouvert, fonctionnel et stable. Les règles générales exposées au chapitre 4 comprennent :

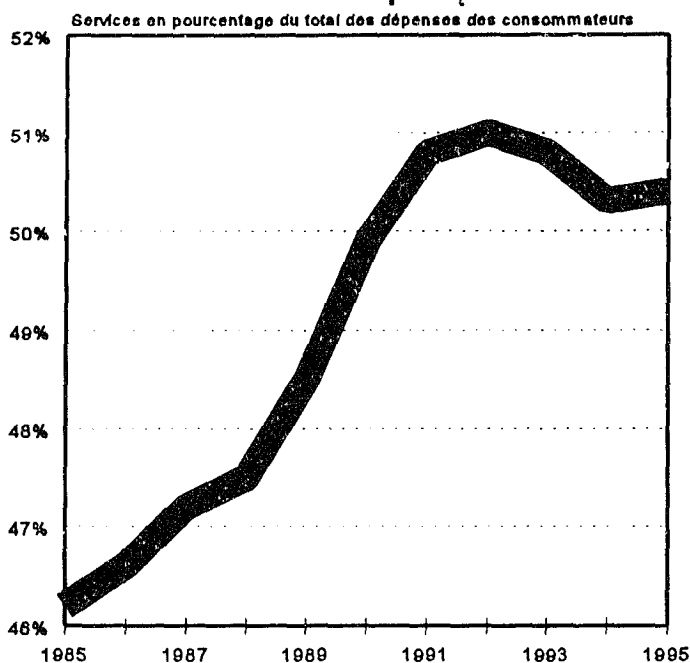
- non-discrimination réciproque;
- droit d'entrée et de sortie;
- absence d'obstacles.

Une fois ces principes adoptés, un cadre réglementaire commercial intérieur est établi permettant d'évaluer les mesures fédérales et provinciales. La non-conformité aux principes est acceptable dans l'ACI si elle relève des critères précisés à la section «Motifs légitimes». Ces motifs, qui permettent à des partis à l'accord d'introduire des mesures qui peuvent être non conformes aux règles générales comprennent l'introduction ou le maintien de mesures concernant les consommateurs, définies à l'article 810 comme étant des mesures et des normes qui visent à protéger la sécurité personnelle des consommateurs ou leurs intérêts économiques et qui sont reliées à l'offre, à l'acquisition et à l'utilisation d'un bien ou d'un service, principalement prévu pour un usage personnel, familial ou domestique;

À l'article 803, de telles mesures sont permises même lorsqu'elles ne sont pas conformes aux principes de non-discrimination réciproque, de droit d'entrée et de sortie et d'absence d'obstacles dans certaines circonstances.

Bien qu'il semble *a priori* que permettre des mesures concernant les consommateurs comme limites des objectifs de l'ACI affaiblisse l'accord, une approche efficace basée sur un cadre réglementaire en matière de transactions de consommation du marché -- particulièrement si elle est réalisée par l'entremise du CMNC -- aiderait à réduire l'impact de cette limite. Ceci serait accompli par la certitude et la confiance qui sont atteintes quand les consommateurs sentent qu'ils peuvent se procurer sans contrainte des biens et des services à l'extérieur de leur propre province en étant assuré d'une protection juridique et de droits semblables à ceux de leur propre province. Des normes minimal seraient donc assurées ainsi que la concordance des lois, sur une base nationale dans l'élaboration du cadre réglementaire. Telle est essentiellement l'approche utilisée par les membres fédéraux et provinciaux du CMNC dans l'harmonisation des coûts des règles de divulgation de renseignements sur le crédit, de la promotion de la coopération en application, dans les échanges d'information et dans l'exploration du programme du travail futur du Comité menant à la rencontre ministérielle prévue en septembre 1996.

La consommation a énormément changé : les Canadiens dépensent davantage pour des services que pour des biens



- La protection des consommateurs est plus difficile à assurer pour des services qui sont moins tangibles et des producteurs plus mobiles.
- Les dépenses en communication, en voyages, en services financiers et juridiques ont augmenté de plus de 70 % depuis 1981. La surveillance et la réglementation de ces services sont particulièrement difficiles (p. ex. la commercialisation par option négative, des actifs en temps partagé, des frais de fonds mutuels).
- La croissance des services liés au grand essor des petites entreprises, ce qui soulève des défis semblables pour les lois sur la consommation.

Source : Statistique Canada, 20504/20488

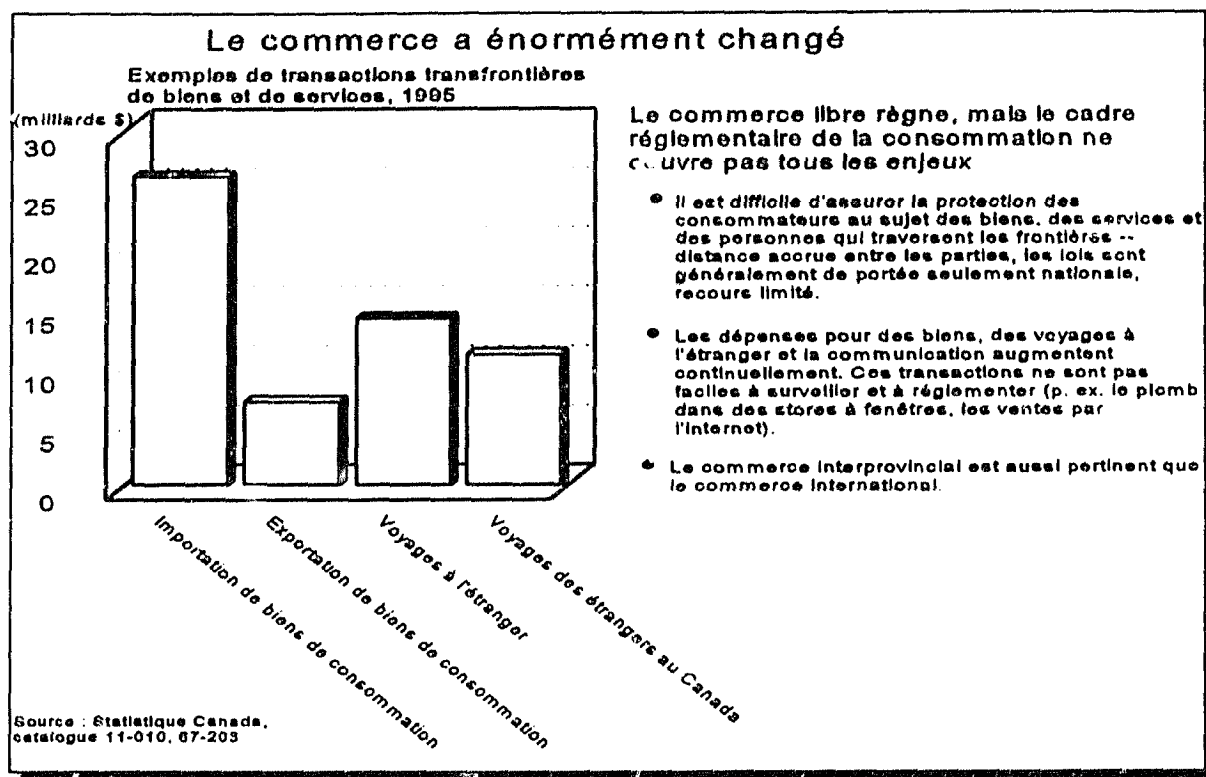
Un ensemble de principes élaborés à partir de sources existantes et de notre travail jusqu'à maintenant sur la faisabilité d'un cadre réglementaire de consommation

En conséquence, nous proposons un ensemble de principes, comme base de discussion, à mettre à l'essai, à modifier et à finaliser au fur et à mesure que le travail avance dans les mois à venir.

1. **Protection contre les risques cachés :** Les consommateurs ont besoin d'être protégés contre les risques cachés -- soit d'un produit qui met en danger leur sécurité physique, soit d'une nouvelle technologie qui menace leur vie privée. Un cadre national serait défini afin de mettre de l'avant le développement et le maintien d'un cadre réglementaire, des normes et des mécanismes de recours qui permettraient aux consommateurs d'entrer dans le marché avec confiance quand ils achètent des biens et des services ou qu'ils se servent de nouvelles technologies.

2. **Concordance dans les niveaux de protection :** Les consommateurs canadiens devraient bénéficier essentiellement du même niveau de protection contre des pratiques frauduleuses et du même accès au recours indépendamment du genre de produit ou service qu'ils acquièrent, de leur lieu de résidence au Canada et du lieu où leur fournisseur ou commerçant est établi (à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada). Cela sera très utile pour assurer que les consommateurs sont prudents et bien informés et pour assurer l'efficacité du marché en fournissant des signaux et messages cohérents quels que soient la transaction ou le participant.

3. **Information :** Elle est probablement la clé de la plupart des problèmes de consommation et l'actuelle législation sur l'étiquetage et plusieurs codes volontaires de pratique en tiennent compte. Une approche basée sur un cadre national développerait les lois et les initiatives volontaires actuelles en accordant au Bureau de la consommation et à ses partenaires un meilleur rôle pour encourager les fournisseurs et les commerçants à fournir avec leurs produits de l'information adéquate et exacte permettant aux consommateurs de faire des achats appropriés à leurs circonstances et d'avoir un pouvoir de recours si nécessaire. À cet égard, le cadre réglementaire national peut être particulièrement important pour les transactions transfrontières, pour des biens et services ayant des caractéristiques cachées et pour les situations où les asymétries de l'information et des inégalités du pouvoir de négociation sont particulièrement importantes (voir le point 2 à l'annexe B).



4. **Transactions équitables** : De plus, le fournisseur et le commerçant devraient agir équitablement -- ils devraient donc avoir des droits et obligations généralement semblables et clairement définis -- peu importe où ils sont situés (à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada²³), peu importe le bien ou le service commercialisé, ou l'industrie ou le secteur économique. De cette façon, un cadre réglementaire approprié de la consommation serait conforme au cadre réglementaire de lois commerciales au Canada et aiderait à le solidifier. En conséquence, aucun fournisseur ou commerçant devrait subir un désavantage concurrentiel parce qu'un autre fournisseur ou commerçant relève d'un régime légal et réglementaire canadien beaucoup moins sévère
5. **Transparence** : Tous les participants au marché -- les consommateurs, les producteurs, les commerçants, les organismes gouvernementaux -- devraient avoir une idée claire de leurs

²³ Cela suppose que le principe du traitement national s'applique aux fournisseurs et aux commerçants canadiens peu importe leur province de résidence et aux fournisseurs et commerçants qui habitent à l'extérieur du Canada. Cela est conforme aux obligations en vertu de sous l'ACI et aux obligations internationales du Canada en vertu de l'OMC, de l'ALÉNA, etc.

droits et obligations dans le système de lois sur la consommation. Un cadre réglementaire national serait conçu pour encourager une plus grande transparence en fournissant en langage clair de l'information sur les règlements actuels de la consommation et les propositions de changements législatifs à l'avenir. La transparence complète sera également utilisée pour s'assurer que tous les participants au marché comprennent leurs responsabilités mutuelles et envers eux-mêmes, y compris la nécessité que les consommateurs assument la responsabilité de leurs bons et de leurs mauvais achats.

6. **Des consommateurs actifs, critiques, alertes et bien informés** : L'économie nationale ne peut pas prospérer sans de tels consommateurs : « dans une étude menée dans dix pays, on a constaté que la demande éclairée des consommateurs avait beaucoup d'effet sur le développement de divers industries concurrentielles... avec un effet décisif sur l'excellence et l'innovation dans des créneaux particuliers du marché. »²⁴ Des améliorations dans ce domaine pourraient être réalisées grâce à des initiatives allant de l'alphabétisation et du calcul de base jusqu'aux achats sélectifs²⁵.
7. **Représentation** : L'intérêt des consommateurs devrait être représenté tôt dans le l'élaboration des politiques sur la consommation et les politiques connexes par tous les ordres de gouvernement. À travers un cadre réglementaire national et des projets connexes conçus pour renforcer le mouvement des consommateurs, le Bureau de la consommation et ses partenaires favoriseraient un climat où les consommateurs ont les capacités et les institutions qui leur permettent d'influencer les décisions des secteurs privé et public et d'occuper de cette manière une position où ils peuvent contribuer de façon constructive à l'avancement de la production, de l'innovation et du développement de nouveaux produits dans l'économie nationale.
8. **Efficacité réglementaire et du marché** : Un cadre réglementaire de la consommation devrait être peu coûteux à appliquer, s'appuyant principalement sur un consommateur informé qui a accès à un mécanisme de recours efficace. Les règlements ne devraient pas être à double tranchants, pénibles ou difficiles à comprendre et à suivre – si cela est le cas, la non-réglementation pourrait être une solution de rechange souhaitable. Les mécanismes d'application existants devraient également assurer l'efficacité du marché afin de ne pas faire obstacle aux transactions ou de les entraver.

²⁴ Porter, M., *Canada at the Crossroads*, 1991, page 225

²⁵ Les provinces ont bien sûr l'initiative, mais le gouvernement fédéral est en train d'élaborer des mécanismes pour soutenir les provinces et les consommateurs par des produits préparés par le BC à leur intention et présentés sur le site Web d'Industrie Canada : *Strategis*, par l'aide de programmes ministériels tels que le Réseau scolaire canadien (RESCOL) et Accès communautaire, et le Forum canadien d'éducation et d'information des consommateurs (FCEIC) présentement en préparation dans le cadre de l'ACI.

9. **Consensus** : Mettre en place un marché équitable et efficace régi par un cadre réglementaire national ne peut être fait par un seul gouvernement agissant seul. Il faudra établir un consensus, développer la compréhension et des partenariats dans tous les ordres de gouvernement -- fédéral, provinciaux et municipaux et entre tous les partenaires du gouvernement dans le marché -- le secteur privé, les consommateurs et leurs représentants et d'autres ONG.

Ces principes sont la marque de toutes bonnes lois-cadres et sont incontournables dans le développement et la modernisation des lois d'Industrie Canada afin qu'elles puissent «anticiper» et être «reconnues» à travers le monde en tant que points de repère des règles et des règlements qui dirigent le marché.”²⁶

Nous rappelons que les neuf principes présentés ci-dessus sont proposés afin de faciliter la discussion et d'aider à organiser notre travail. Ils seront mis à l'essai et finalisés au fur et à mesure que l'analyse des politiques et les consultations se poursuivent aux Étapes II et III.

²⁶ Prévission des priorités et des dépenses des programmes, 1995

Un exemple du fonctionnement du système actuel de consommation

Si deux compagnies désirent fusionner, le Canada offre un guichet unique -- la *Loi sur la concurrence*. Dans le cas d'une entreprise ou d'une personne qui fait face à des difficultés financières, il y a encore une fois essentiellement un seul endroit où s'adresser : les organismes fédéraux responsables respectivement de la *Loi sur la faillite* et de la *Loi sur les brevets*.

Toutefois, si une consommatrice croît qu'un vendeur enfreint la loi, la situation n'est pas aussi simple. Si la consommatrice croît qu'elle est trompée par des pratiques publicitaires douteuses, l'activité pourrait être couverte par la *Loi sur la concurrence*, ou par un ou plusieurs règlements provinciaux présentés à l'annexe C. Si la cause de la consommatrice implique de la fausse information sur une étiquette, elle pourra choisir de se mettre en rapport avec la Direction des biens de consommation d'Industrie Canada, à moins que la mauvaise information concerne un produit alimentaire (Agriculture Canada serait alors l'organisme responsable) ou qu'elle concerne un aspect pharmaceutique ou d'autres aspects de la sécurité des produits (ou l'initiative appartient à Santé Canada).

Si le problème implique un contrat entre la consommatrice et le vendeur, il relèvera probablement de lois provinciales, à moins que ce soit une industrie réglementée par le gouvernement fédéral -- comme on l'a vu dans la tentative de commercialisation par option négative de Rogers Cable au début de 1995. Si la consommatrice sent qu'elle a été trompée par une activité commerciale douteuse et si elle a le temps et l'argent, un recours juridique pourrait être lancé ou, selon la province de résidence de la consommatrice, un responsable provincial peut intenter une poursuite ou un recours juridique. Si la consommatrice et le vendeur vivent dans des provinces différentes (et/ou la transaction a eu lieu sur l'Internet), alors les éventuelles options et contraintes juridiques augmentent de façon exponentielle, au point où beaucoup de consommateurs abandonnent et acceptent la perte à leur propres dépens. Et finalement, tous les consommateurs ne sont pas au courant du cadre légal; plusieurs croient que la seule «loi» applicable est *caveat emptor*.

Il est virtuellement impossible de calculer les coûts de ce montage de politiques, de lois et de méthodes d'application en frustrations des consommateurs, en affaires perdues pour des commerçants honnêtes, en coûts des transactions plus élevés pour les consommateurs et les vendeurs, en coûts administratifs pour le gouvernement et en ce qui concerne la confiance de tous les Canadiens et Canadiennes dans les institutions du marché et ses résultats. Cet exemple suggère qu'il doit y avoir une meilleure façon de promouvoir l'intérêt des consommateurs et de garantir des transactions équitables pour des concurrents honnêtes.

4. Survol du système actuel de lois canadiennes sur la consommation pertinentes à cette analyse

Cette section présente un survol de quelques lois canadiennes qui touchent directement et indirectement les consommateurs et accorde une attention particulière aux champs de compétence partagés entre les gouvernements fédéral et provinciaux, les activités contrôlées ou réglementées, et les recours ou sanctions à la disposition du public et/ou des consommateurs lésés²⁷. L'annexe C, à la fin de ce rapport, fournit une liste plus détaillée des actes législatifs fédéraux et provinciaux qui constituent le système actuel de lois et de règlements touchant les consommateurs canadiens.

Nous avons inclus dans cette analyse les lois qui ont de tout temps été associées à la protection des consommateurs, de même que certaines lois commerciales et lois-cadres, tel la *Loi sur la concurrence*, qui favorise également l'intérêt des consommateurs mais qui adoptent un point de vue plus large concernant le marché (voir la note 20, en bas de page, dans la section précédente). En outre, le lecteur devrait prendre note du fait que, tout comme la *Loi sur la concurrence* influence et favorise tous les intervenants sur le marché, les lois efficaces sur la protection des consommateurs assurent les intérêts non seulement des consommateurs mais aussi ceux des entreprises honnêtes -- petites et grandes -- qui feraient autrement les frais des pratiques frauduleuses et des commerçants malhonnêtes. Ainsi, en ce qui concerne la répartition des répercussions et des bénéfices, les différences entre les lois sur la protection des consommateurs et les lois-cadres du marché comme la loi sur la concurrence ne représentent qu'une question de degré dans un ensemble d'éléments semblables.

En quoi les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux diffèrent-ils?

... en ce qui concerne le champ de compétence?

²⁷ Il existe bien sûr de nombreuses lois et mécanismes réglementaires touchant les consommateurs. L'accent mis sur les pratiques commerciales déloyales découle en partie du fait que les lois sont plus facilement comparables, mais surtout parce que ce sont des lois de portée générale, qui s'appliquent à la plupart des industries. Même les lois sur la protection des consommateurs (sauf celle du Québec) se concentrent souvent sur des industries ou des questions particulières. En Ontario, par exemple, la *Loi sur la protection du consommateur*, R.S.O. 1990, c. C-31, tout en accordant aux consommateurs certains recours en vertu de conditions et de garanties, traite pour une large part des coûts de la divulgation du crédit et de la vente à domicile. Le code de pratiques des consommateurs et des entreprises (Consumer and Business Practices Code) proposé en 1990 tentait de rassembler les éléments épars de la loi ontarienne sur la protection des consommateurs. Ces mesures ont été écartées lors d'un changement de gouvernement. On devrait souligner qu'il n'y aura aucun débat sur les dispositions connexes à la protection des consommateurs dans les actes législatifs provinciaux relativement homogènes comme les lois sur les valeurs mobilières et les lois sur la vente d'objets.

Gouvernement fédéral :

L'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde juridiction au gouvernement fédéral en vertu de certaines «rubriques de compétence». Ces rubriques de compétence sur lesquelles on s'est fondé pour valider les lois fédérales relatives au marché qui touchent les consommateurs comprennent :

- la paix, l'ordre et le bon gouvernement;
- les échanges et le commerce;
- le droit criminel;
- les activités bancaires; et
- les poids et mesures.

Le gouvernement fédéral a donc assumé la responsabilité de certains domaines dont :

- la sécurité des aliments, du transport et des produits non électriques;
- l'étiquetage et la métrologie légale;
- les activités bancaires et les taux d'intérêt;
- la politique de concurrence;
- la publicité trompeuse; et
- les télécommunications.

Gouvernements provinciaux

L'article 92 de la *Loi constitutionnelle* accorde aux provinces les pouvoirs en matière de protection des consommateurs en vertu des rubriques de compétence suivantes :

- la propriété et les droits civils (y compris les contrats);
- l'administration de la justice; et
- les entreprises et les travaux locaux.

Les provinces ont donc assumé les responsabilités dans les domaines suivants :

- la vente de biens et de services;
- certaines pratiques commerciales;
- les garanties;
- l'attribution de licences aux commerçants et aux entreprises;
- la sécurité en matière d'électricité et de structures; et
- les coopératives de crédit ainsi que les valeurs mobilières.

... en ce qui concerne les activités particulières contrôlées ou réglementées?

Gouvernement fédéral

Il existe de nombreuses lois régissant des secteurs ou des produits particuliers, notamment :

- la *Loi sur les aliments et drogues*, R.S.C. 1985, c. F-27 (administrée conjointement par Santé Canada et Agriculture et Agro-alimentaire Canada);
- la *Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz*, R.S.C. 1985, c. E-4 (administrée par Métrologie légale, Industrie Canada);
- la *Loi sur l'étiquetage des vêtements*, R.S.C. 1985, c. T-10 (administrée par la Direction des produits de consommation, Industrie Canada);
- la *Loi sur le poinçonnage des métaux précieux*, R.S.C. 1985, c. P-19 (administrée par la Direction des produits de consommation);
- la *Loi sur l'inspection du poisson*, R.S.C. 1985, c. F-12 (administrée par le ministère des Pêches et Océans; et
- la *Loi sur les dispositifs émettant des radiations*, R.S.C. 1985, c. R-1 (administrée par Ressources naturelles Canada).

Nous présentons ci-après un examen des lois fédérales de portée plus générale, telles qu'elles s'appliquent, en tout ou en partie, aux consommateurs.

a. *Loi sur la concurrence*, R.S., 1985, c. C-34 (administrée par le Bureau de la concurrence, Industrie Canada)

Contrairement aux trois autres lois fédérales mentionnées dans cette sous-section, la *Loi sur la concurrence* a une portée beaucoup plus large sur l'activité du marché, dont les bénéfices profitent tant aux entreprises qu'aux consommateurs. En vertu de la *Loi sur la concurrence*, il existe une vaste gamme d'infractions créées afin de mettre un frein au comportement anticoncurrentiel et, en conséquence, «de fournir aux consommateurs des prix concurrentiels et un vaste choix de produits», tel que décrit au paragraphe 1.1, le but de la Loi. Voici en outre des dispositions qui intéressent plus particulièrement les consommateurs :

- la publicité trompeuse;
- la fabrication de témoignages/représentations;
- le double étiquetage;
- la vente pyramidale et le marketing à multiples niveaux;
- la vente par recommandation²⁸;

²⁸ L'article 56 (ventes par recommandation) et l'ancien article 55 (ventes pyramidales) autorisent de telles pratiques lorsqu'elles détiennent un permis ou sont autrement autorisées en vertu d'une loi d'une province. La Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan ont promulgué des lois pertinentes. Une contestation fondée sur l'article 15 de la Charte a été entreprise contre les articles prédécesseurs, affirmant qu'il y avait discrimination fondée sur la province de résidence. Les articles ont été maintenus : *R. c. Canmarket Lifestyle Product Corp.* [1988] 2 W.W.R. 170 Man C.A. Au niveau provincial, l'exception concernant les ventes pyramidales a été abrogée en 1992 avec l'introduction de la disposition sur le marketing à multiples niveaux (article 55). La disposition sur la vente pyramidale (à suivre...)

- la vente par publicité-leurre;
- la vente au-dessus du prix annoncé; et
- les concours publicitaires.

b. *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, R.S.C. 1985, c. C-38 (administrée par la Direction des produits de consommation)

La loi régit l'emballage, l'étiquetage, la vente, l'importation et la publicité concernant les produits pré-emballés et certains autres produits non alimentaires et non pharmaceutiques. En règle générale, les commerçants n'ont pas le droit de vendre, d'importer au Canada ou d'annoncer des produits pré-emballés :

- qui n'ont pas d'étiquette;
- qui ont des étiquettes comportant des renseignements trompeurs; ou
- qui ne répondent pas aux exigences en matière d'emballage pour ces produits fabriqués sous réglementation.

c. *Loi sur les poids et mesures*, R.S.C. 1985, c. W-6 (administrée par Métrologie légale)

Cette loi définit les exigences concernant la quantité nette, soit par comptage numérique ou par unité métrique de mesure, que doit afficher la déclaration inscrite sur une étiquette de produit, ainsi que les spécifications sur l'exactitude des instruments de mesure utilisés dans le commerce.

d. *Loi sur les produits dangereux*, R.S.C. 1985, c. H-3 (administrée par Santé Canada)

Cette loi régit la vente et l'importation de produits et de substances dangereux qui ne n'entrent pas dans les limites de la *Loi sur les aliments et drogues* et de la *Loi sur les explosifs*, R.S.C. 1985, c. E-17, de la *Loi sur les produits antiparasitaires*, R.S.C. 1985, c. P-9 ou de la *La loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. La publicité, la vente ou l'importation relatives aux produits soumis à cette loi sont soit carrément interdites (Appendice I), soit réglementées (Appendice II) Plusieurs produits dangereux réglementés font l'objet de contrôles en matière d'étiquetage.

Provinces

Huit provinces possèdent des lois axées sur la surveillance des pratiques commerciales «déloyales» et sur la publicité trompeuse :

²⁸(...suite)
est devenue le paragraphe 55.1.

L'Alberta : La *Unfair Trade Practices Act*²⁹ définit les gestes déloyaux comme comprenant le fait de :

- exercer des pressions indues;
- tirer profit de la difficulté d'un consommateur à comprendre;
- connaître l'existence d'un défaut important et taire celui-ci;
- demander un prix beaucoup plus élevé que celui normalement fixé;
- conclure une transaction en sachant qu'il est peu probable que le consommateur puisse payer la totalité de la somme; et
- se prêter à diverses représentations trompeuses concernant certaines caractéristiques du produit ou service offert.

L'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve : Les lois pertinentes de l'Ontario et de l'Île-du-Prince-Édouard (appelées toutes deux *Business Practices Act*)³⁰ établit une liste des actes considérés comme des pratiques déloyales ou des représentations déraisonnables devant les consommateurs. Les lois pertinentes en Colombie-Britannique et à Terre-Neuve (appelées *Trade Practice(s) Act*)³¹ définissent les pratiques commerciales trompeuses ou déloyales et les actes ou pratiques déraisonnables, puis en dresse une liste non exclusive. Les actes ou pratiques pertinents sont dans l'ensemble les mêmes qu'en Alberta, en y ajoutant le fait de :

- conclure une transaction en sachant que le consommateur ne pourra en retirer un avantage substantiel;
- conclure une transaction comportant des conditions si dures et si défavorables qu'elle est inéquitable pour le consommateur.

Le Québec : Dans la *Loi sur la protection des consommateurs*³², les pratiques commerciales déloyales englobent généralement les représentations trompeuses couvertes par les provinces régies par la common law. Plus particulièrement, les gens d'affaires ne peuvent, faussement :

- attribuer des avantages particuliers à des biens ou des services;
- prétendre que les biens ou services vont générer des avantages pécuniaires ou conférer des droits, recours ou obligations;

²⁹ R.S.A. 1980, c.U-3

³⁰ R.S.O. 1990, c. B.18
R.S.P.E.I. 1988, c. B-7.

³¹ R.S.B.C. 1979, c.406
R.S.N. 1990, c. T-7.

³² R.S.Q., c P.-40.1, ss.215-253

- prétendre que des biens ont des dimensions, un poids, une taille ou un volume particuliers ou se conforment à une norme, une catégorie, un modèle, un type ou une année de fabrication particuliers ou possèdent des antécédents particuliers ou ont été utilisés à des fins particulières;
- prétendre que des biens sont neufs, remis à neuf ou usagés à un degré particulier;
- attribuer certaines caractéristiques en matière de rendement à des biens ou des services ou discréditer ceux des autres;
- évoquer des circonstances particulières pour offrir des biens ou des services; et
- prétendre que des biens ou des services ont été fournis, sont produits selon une méthode particulière, sont nécessaires pour remplacer une pièce ou effectuer une réparation ou ont une origine géographique particulière.

Les pratiques sur lesquelles se concentre la loi québécoise sont axées sur la publicité et les représentations trompeuses visant à persuader les consommateurs, alors que les provinces régies par la common law abordent également la différence en matière de pouvoir de négociation et d'information, le fait de cacher les défauts, et les moyens de pression ³³

Notre recherche indique que la tradition du droit civil au Québec offre un système de protection des consommateurs semblable à ceux des provinces régies par la common law. Les différences notables semblent traduire les différences en matière de priorité des politiques et non en matière de système juridique. Ces différences comprennent notamment :

- la publicité trompeuse, par opposition à d'autres formes d'infractions liées aux pratiques commerciales;
- des pouvoirs d'enquête plus étendus; et
- des amendes plus élevées, mais pas d'emprisonnement.

Le Manitoba : La *Loi sur les pratiques commerciales* ³⁴ définit de manière quelque peu différente une «pratique commerciale déloyale» :

- tirer profit du fait que le consommateur «n'est pas en mesure de défendre ses propres intérêts»; ou
- le fait de dire ou d'omettre de dire quelque chose qui pourrait raisonnablement tromper un consommateur ou faire une fausse affirmation pour laquelle on donne de nombreux exemples, semblables aux listes des autres provinces concernant les représentations trompeuses.

Encore comme au Québec, mais à la différence des cinq autres provinces régies par la common law concernant les lois sur les pratiques commerciales mentionnées ci-haut, la loi manitobaine sur les

³³ Ce qui ne signifie pas que ces concepts ne sont pas abordés dans le Code civil.

³⁴ S.M. 1990-91, c.6.

pratiques commerciales ne met pas l'accent sur l'inégalité en matière de pouvoir de négociation ou d'information et sur les moyens de pression, mais plutôt sur les représentations trompeuses.

La Saskatchewan : La *Consumer Protection Act* proposée (1996, Bill 9, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1997) constitue sans doute la loi la plus détaillée et la plus globale en ce qui a trait à l'établissement d'une liste des pratiques déloyales éventuelles. Sa structure est très semblable aux dispositions correspondantes au Manitoba, mais elle comporte également des dispositions qui décrivent le fait de tirer profit d'un consommateur au moyen d'accords boiteux, de prix nettement supérieurs aux taux du marché ainsi que de pressions et d'une influence indues.

Le **Nouveau-Brunswick** contrôle certaines pratiques dans le cadre de lois distinctes concernant certaines industries comme les lois sur les modalités de crédit déraisonnables (*Loi sur le redressement des opérations de prêt exorbitantes*), le démarchage (*Loi sur le démarchage*) et des lois portant sur les commerçants de véhicules automobiles, les entrepreneurs de pompes funèbres, les agents immobiliers, etc. Il existe une protection générale contre les produits défectueux (*Loi sur la responsabilité et les garanties relatives aux produits de consommation*) en vertu de laquelle les normes concernant la vente de biens comme la conformité aux besoins obligeront les cours à s'occuper de la publicité trompeuse qui peut avoir incité un consommateur à acheter.

La **Nouvelle-Écosse** régit les déclarations trompeuses dans la *Consumer Protection Act* (loi sur la protection des consommateurs) et possède également une *Unconscionable Transactions Relief Act* (loi sur le redressement des opérations de prêt exorbitantes) et une *Direct Sellers Licensing and Regulation Act* (loi sur l'attribution de licences de démarchage et la réglementation de la vente à domicile).

Quelles conclusions pouvons-nous tirer de ces comparaisons plus vastes concernant les provinces et les activités réglementées?

Le rôle du gouvernement fédéral est davantage axé sur l'établissement de normes nationales et sur le fait d'assurer aux producteurs, aux commerçants et aux consommateurs un marché équitable, efficient et concurrentiel. Le gouvernement fédéral a promulgué des lois qui touchent les consommateurs dans des domaines où la Constitution a accordé une compétence exclusive. Le rôle des provinces en matière de protection des consommateurs est plus global en raison des pouvoirs en matière de propriété et de droits civils.

En quoi les champs de compétence diffèrent-ils au Canada en ce qui a trait aux peines et aux recours?

Gouvernement fédéral

Les sanctions en vertu des lois fédérales sont généralement de nature pénale, sauf en ce qui concerne la *Loi sur la concurrence*.

a. *Loi sur la concurrence*

Les personnes qui contreviennent aux dispositions de cette loi peuvent se voir imposer une amende pouvant s'élever jusqu'à 25 000 \$, une amende à la discrétion de la cour ou une période d'emprisonnement s'échelonnant d'un maximum d'un an à un maximum de cinq ans (selon l'infraction), ou à la fois une amende et une période d'emprisonnement. En outre, un recours civil permet à une personne ayant subi des pertes à cause d'une infraction à la loi d'entreprendre des poursuites contre la personne qui a commis cette infraction afin d'obtenir réparation devant un tribunal compétent, sans aucun égard à une condamnation. Ce recours civil a été accueilli par la Cour suprême du Canada.³⁵

b. *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*

Un commerçant qui enfreint la loi en ce qui concerne l'étiquetage, l'emballage, la publicité ou les représentations faites est passible d'une amende pouvant atteindre 10 000 \$. Le fait de contrevenir aux autres dispositions pourrait rendre le commerçant passible d'une amende pouvant atteindre 3 000 \$ ou une année d'emprisonnement, ou les deux. Les agents et les directeurs de sociétés sont également passibles de ces peines.

c. *Loi sur les produits dangereux*

Toute personne qui vend ou importe des produits dangereux en violation de la Loi est passible d'une amende ne dépassant pas 1 000 000 \$ ou d'une période d'emprisonnement de trois mois, ou les deux. Les agents et les directeurs peuvent être tous deux également passibles de ces peines. Le fait de contrevenir aux autres dispositions de la Loi pourrait rendre une personne passible d'une amende de 500 \$ ou d'une période d'emprisonnement de trois mois, ou les deux. Cette Loi a été accueillie en vertu de la rubrique de compétence criminelle.³⁶

³⁵ *General Motors v City National Leasing* [1989] 1 S.C.R. 241. Le recours civil a été accueilli comme une partie du pouvoir des échanges et du commerce. Dans l'affaire *MacDonald v Vapor Canada* [1977] 2 S.C.R., une disposition accordant un recours civil en vertu de la *Loi sur les marques de commerce* a été annulée en se fondant sur le fait qu'il s'agissait, d'après le juge Laskin, «simplement d'une formulation du délit d'appropriation illégale», alors que, si le recours avait passé le «test de l'essence et de la substance : si la véritable portée de la loi fédérale n'est pas de créer un recours civil mais représente une question relevant du pouvoir fédéral, alors un recours civil conçu pour faire appliquer une loi peut être valide. Voir Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3^e édition, 1992, p.486-490.

³⁶ *R v Cosman's Furniture (1972) Ltd. et al* [1977] 1 W.W.R. 81 (Man. C.A.). Un recours civil créé en vertu de cette loi serait donc plus difficile à valider en se fondant sur l'affaire *R v Zelensky* [1978] 2 S.C.R. 940, dans laquelle une disposition du *Code criminel* permettant à une victime de demander un règlement compensatoire exécutoire contre l'accusé comme s'il s'agissait d'un jugement civil, a été accueillie pour le motif peu solide que cela faisait partie du processus de détermination de la peine. Un recours civil créé dans une loi promulguée en vertu de la rubrique de compétence criminelle doit démontrer «un lien rationnel et fonctionnel entre ce qui est généralement reconnu comme bon [l'interdiction doublée d'une peine] et ce qui fait l'objet d'une contestation [le recours civil]». Voir *Papp v Papp* [1970] (à suivre...)

Provinces

a. Peines pour les pratiques commerciales déloyales

Particuliers

Les amendes pour des particuliers varient de 2 000 \$ (Ontario, Île-du-Prince-Édouard), 5 000 \$ (Colombie-Britannique et Terre-Neuve), 10 000 \$ (Saskatchewan), 12 000 \$ (Québec) à 100 000 \$ au Manitoba. Les périodes d'emprisonnement, qui peuvent s'ajouter à l'amende ou la remplacer, peuvent atteindre un an en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve, en Ontario, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Saskatchewan et trois ans au Manitoba.

La Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba prennent les mesures nécessaires pour s'assurer que les consommateurs lésés puissent bénéficier de règlements compensatoires et prévoient la suspension ou l'annulation de l'enregistrement ou du permis d'une entreprise. Le Québec exige que la Cour tienne compte des pertes économiques subies par les consommateurs et des profits correspondants des entreprises en imposant des amendes. La défense basée sur la diligence raisonnable s'applique en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Saskatchewan et au Québec.

Le recours à une pratique commerciale déloyale ne constitue pas une infraction en Alberta, mais une amende pouvant atteindre 5 000 \$ (ou une période d'emprisonnement d'au plus d'une année) peut être imposée pour défaut de fournir au Directeur des pratiques déloyales les renseignements pertinents. Les autres provinces régies par la common law qui possèdent des lois sur les pratiques commerciales imposent les mêmes peines pour défaut de fournir au Directeur les renseignements concernant la perpétration d'une infraction faisant l'objet d'une enquête. Le Québec impose également des amendes pour le fait de donner à des fonctionnaires de faux renseignements ou, d'une quelconque façon, de nuire ou de refuser de collaborer à une enquête.

Les sociétés

Pour les sociétés, les amendes minimum varient de 25 000 \$ (Ontario et Île-du-Prince-Édouard), 80 000 \$ (Québec), 100 000 \$ (Colombie-Britannique et Terre-Neuve), 500 000 \$ (Saskatchewan) à 1 000 000 \$ (Manitoba). Les directeurs et les agents des sociétés qui permettent sciemment que ces infractions se produisent sont passibles de la peine imposée aux particuliers à Terre-Neuve, en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Saskatchewan et au Québec.

³⁶(...suite)

1 O.R. 331 (C.A.) (pour déterminer si la loi fédérale sur le divorce pourrait assurer la garde des enfants) et l'examen de Hogg, *supra* note 27, p. 487-490.

À l'exception de la norme criminelle concernant la fraude, il n'existe aucune sanction pénale de nature générale dans les provinces dotées de lois non liées aux pratiques commerciales, à savoir la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

b. Recours civils

Résiliation

La résiliation ou l'annulation de contrat est disponible dans huit provinces dotées de lois relatives aux pratiques commerciales (bien que ce ne soit pas mentionné clairement en Saskatchewan). En Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard, la résiliation doit être revendiquée au plus tard six mois après avoir conclu une entente. Autrement, les consommateurs peuvent recouvrer la différence entre la somme payée et la valeur équitable des biens.

Domages et intérêts

Les huit provinces dotées de lois relatives aux pratiques commerciales prévoient des mesures concernant les dommages et intérêts exemplaires généraux ou punitifs; toutefois, en Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard, les dommages et intérêts punitifs doivent découler d'une «représentation déraisonnable». Au Québec, les dommages et intérêts exemplaires doivent être revendiqués au cours des trois ans qui suivent la signature d'un contrat.

Autres recours

L'exécution particulière de l'obligation peut être attribuée en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Saskatchewan et au Québec. Le Québec permet également l'exécution d'une obligation aux frais du marchand et la réduction des obligations du consommateur. En Alberta, en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve, en Saskatchewan et au Manitoba, le tribunal peut accorder des injonctions ou rendre une ordonnance déclarant qu'une pratique est déloyale. En outre, le Directeur des pratiques commerciales (ou son équivalent) dans ces cinq provinces peut demander au tribunal d'être déclaré partie à l'affaire ou même entreprendre des poursuites contre un fournisseur au nom des consommateurs.

Les recours généralement disponibles en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick dépendront des lois relatives à des industries particulières. Ils se limitent d'habitude à la résiliation et aux dommages et intérêts généraux.

c. Enquête

Les huit provinces dotées de lois en matière de pratiques commerciales accordent à l'équivalent du Directeur des pratiques commerciales le pouvoir d'enquêter et d'exiger des renseignements ainsi que de demander une ordonnance de la Cour lui permettant d'effectuer des perquisitions et des saisies.

Au Québec, l'Office de la protection du consommateur peut également exiger des commerçants, des fabricants ou des annonceurs qu'ils lui livrent des informations sur la publicité utilisée et qu'ils fassent la preuve de sa véracité. Le président de l'Office peut demander au tribunal une injonction ordonnant au contrevenant de mettre fin à une pratique interdite, de rembourser les frais encourus dans le cadre d'une enquête et de fournir les renseignements ou la publicité appropriés.

Les provinces régies par la common law dotées de lois sur les pratiques commerciales donnent à l'équivalent du Directeur des pratiques commerciales le pouvoir de :

- faire enquête et exiger des renseignements;
- demander une ordonnance de la Cour lui permettant d'effectuer des perquisitions et des saisies;
- geler des avoirs; et
- demander à un fabricant de se conformer volontairement à la loi.

En outre :

- le Manitoba, la Saskatchewan, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard accordent au Directeur le pouvoir d'ordonner la cessation d'une pratique déloyale y compris, dans certaines circonstances, avant la tenue d'une audience; et
- l'Alberta, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve accordent aux plaignants le droit de demander une injonction provisoire pour faire cesser une pratique.

Quelles sont les principales conclusions de ces comparaisons et leur incidence sur nos travaux futurs?

Voici le résumé des principales conclusions tirées de l'analyse de cette section.

- **Sur le plan constitutionnel, il n'existe aucune attribution particulière de responsabilité en ce qui a trait aux lois sur la protection des consommateurs ou au système de lois sur la protection des consommateurs entre les gouvernements fédéral et provinciaux.** Toutefois, en vertu des rubriques de compétence le gouvernement fédéral a assumé la responsabilité des normes nationales relatives au marché et concernant le fait d'assurer aux producteurs, au commerçants et aux consommateurs un marché équitable, efficient et concurrentiel.
- **Les lois fédérales actuelles englobent la sécurité des produits (sauf le matériel électrique), la concurrence, l'étiquetage et les poids et mesures.** Les lois qui régissent ces

activités sont administrées par de nombreux ministères dont Industrie Canada (Bureau de la concurrence), Santé Canada et Agriculture et Agro-alimentaire Canada, qui représentent les plus importants. Tous ces ministères ont des mandats larges et diversifiés dans le cadre desquels la partie liée à la protection des consommateurs est relativement petite.

- **Le rôle des provinces en matière de lois et de politiques est plus global en raison de leur pouvoir relatif à la propriété et aux droits civils.** Les lois provinciales englobent les questions comme les conditions de vente, les garanties et l'attribution de permis. De façon générale, les services sont régis par les provinces ou, dans certains cas, par les municipalités. La plupart des provinces possèdent des lois visant à enrayer les pratiques commerciales déloyales et la publicité trompeuses. Il existe peu de chevauchement et de dédoublement entre les responsabilités fédérales et provinciales, mais la plupart des consommateurs ignorent les distinctions qui sont loin d'être évidentes aux yeux des non-spécialistes.
- **La protection accordée aux consommateurs est largement semblable (mais non identique) dans toutes les régions du pays.** Les lois provinciales diffèrent selon leur portée et leurs priorités, mais on ne peut prendre comme modèle aucune province particulière. Quelques-unes se fondent beaucoup sur les recours de la common law plutôt que sur les lois directement axées sur la protection des consommateurs.
- **Au Québec, le Code civil fournit une approche différente vis-à-vis la protection des consommateurs, mais les répercussions sur le consommateur sont pratiquement les mêmes que dans les autres provinces.** Les différences notables avec les autres provinces semblent traduire les différences en matière de priorité des politiques et non en matière de système juridique.

L'application intégrale de la Loi est essentielle

Outre les aspects législatifs esquissés plus haut, l'efficacité du système de lois sur la protection des consommateurs dépend en fin de compte de son application, qui varie d'une région à l'autre du pays, même si d'importants progrès ont été réalisés afin de faciliter l'application et traiter, entre autres questions, du défi constant concernant la façon de réagir aux escroqueries transfrontières. Au niveau provincial, une approche consiste à avoir recours au Comité sur les mesures de protection des consommateurs de l'Accord sur le commerce intérieur pour élaborer des stratégies communes d'application et, à long terme, favoriser l'harmonisation d'une province à l'autre et entre les ordres de gouvernement. On résume dans l'encadré à la fin de cette section les mesures adoptées par les gouvernements fédéral et provinciaux afin de faire progresser la coopération en matière d'application.

Une deuxième approche a été entreprise par le Bureau de la concurrence à titre d'exemple global de la façon d'aborder la question particulière des pratiques frauduleuses de télémarketing. L'approche en trois volets du Bureau de la consommation visant à traiter la fraude par télémarketing comprend :

- des efforts en matière de sensibilisation (p. ex. la production de brochures et de vidéos)
- de vigoureux efforts en matière d'application, notamment l'Opération Phonebuster, qui allie les ressources de l'OPP, de la GRC, des gouvernements provinciaux, du Bureau de la concurrence, de l'Association des banquiers canadiens, de la Canadian Couriers Association et des bureaux d'éthique commerciale des États-Unis et du Canada afin de poursuivre les fraudeurs au sein de l'industrie du télémarketing; et
- d'éventuelles modifications à la *Loi sur la concurrence*, conçues pour faciliter l'application et rendre plus difficile pour les télévendeurs le fait de tromper le public.

L'accord Canada-É.-U. sur la coopération pour l'application des lois sur la concurrence et les pratiques déloyales de commercialisation (U.S. Agreement on Cooperation in the Enforcement of Competition and Deceptive Marketing Practices Laws) représente une troisième approche, également entreprise par le Bureau de la concurrence dans le domaine des activités internationales liées à l'application transfrontière.

Coopération en matière d'application sous le CMNC

Pour réagir aux préoccupations concernant les escroqueries transfrontières, les gouvernements fédéral et provinciaux ont créé le Groupe de travail sur la collaboration en matière d'application au sein du Comité des mesures et des normes en matière de consommation en vertu de l'ACI. La coopération en matière d'application comprend l'élaboration et la mise en oeuvre de méthodes et/ou de mécanismes visant à régler les problèmes de protection des consommateurs découlant des échanges et du commerce entre les régions et qui ne peuvent être résolus par une province seule. Le concept n'englobe pas le fait d'empiéter sur l'autorité juridictionnelle actuelle, mais plutôt la coopération visant à combler les lacunes en cette matière.

À ce jour, les travaux du Groupe se sont concentrés sur les escroqueries à l'endroit des consommateurs, qui émergent dans nombre d'industries; sur leur aptitude limitée à se protéger contre ces escroqueries; et sur le défi auquel sont confrontés les gouvernements lorsqu'il s'agit d'enquêter, d'entreprendre des poursuites et de régler les plaintes interjuridictionnelles. Le groupe de travail met l'accent sur ces industries qui sont le plus en mesure de nuire éventuellement aux consommateurs : le télémarketing; les courtiers en prêts et en prêts hypothécaires; le temps partagé; les agences de perception; les entrepreneurs payés à l'avance et les entreprises d'amélioration des maisons; les numéros de téléphone 1-900; les renseignements concernant le consommateur; les démarcheurs; le marketing à niveaux multiples; les biens immobiliers; les agents de voyage; et les vols d'autos et les pertes totales d'auto.

Outre les pratiques de télémarketing frauduleuses dont s'occupe le Bureau de la concurrence au niveau fédéral, on a également identifié la fraude par télémarketing comme la première priorité en matière de coopération concernant l'application entre les provinces. Certaines analyses très préliminaires laissent croire que les télévendeurs communiquent chaque année avec près de 150 000 Canadiens. Plusieurs se font prendre au jeu et dépensent en moyenne 2 000 \$ dans le cadre de chaque transaction frauduleuse. En 1995, on a estimé que le télémarketing avait coûté plus de 60 millions de dollars aux consommateurs canadiens. Voici un exemple de la façon dont fonctionnait une telle fraude découverte par le CMNC :

Une femme reçoit un appel d'une institution financière lui disant que sa mère âgée voulait encaisser un investissement de près de 200 000 \$. L'institution était préoccupée parce que la mère avait obtenu de nombreux mandats -- parfois jusqu'à 20 par jour -- pour les expédier à divers groupes de sollicitation téléphonique ou postale. La femme se rendit alors chez sa mère qui était en train de rédiger un chèque de 11 000 \$ à un télévendeur.

Devenue veuve récemment et vivant seule, la vieille dame s'était sentie obligée d'envoyer l'argent demandé. Lorsque la police et l'institution financière ont eu terminé leur enquête, on apprit que la dame avait expédié 36 paiements totalisant 85 000 \$ à 16 sociétés différentes. Elle a reçu en retour une multitude d'objets sans valeur comme des trousseaux de rasage et des jeux de pièces de monnaie sur des thèmes bibliques.

5. Expériences et modèles éventuels d'autres pays

Sélection des pays les plus pertinents en ce qui concerne le présent projet

Dans le cadre du présent projet, le Bureau de la consommation (BC) a procédé à certaines analyses préliminaires des expériences qu'ont vécu d'autres pays en ce qui a trait aux lois et aux politiques en matière de protection des consommateurs en mettant l'accent sur :

- **Les États-Unis** -- Le plus important partenaire commercial et le deuxième pays en ce qui concerne la vaste majorité des contestations transfrontières en matière de consommation mettant en cause des champs de compétence canadiens et en raison du règlement actuel de la FTC (commission commerciale fédérale) relative au télémarketing, à l'examen de la réglementation antitrust et à la protection des consommateurs, et les accords actuels de coopération en matière d'application entre le Canada et les États-Unis dans, par exemple, les domaines de la concurrence et du droit criminel.
- **L'Union européenne** -- les aspects les plus importants comprennent les lignes directrices sur la protection des consommateurs de Bruxelles, la coopération en matière d'application entre les États membres ainsi que des problèmes de type fédéral-provincial que l'Union européenne pourrait avoir abordés avec davantage de succès que le Canada ou les États-Unis (tout au moins du point de vue de l'orientation centrale fournie par les directives de l'Union européenne).
- **L'Australie** -- notamment les récentes réformes visant à résoudre les problèmes de type fédéral-provincial, et le fait que la loi sur la concurrence ainsi que celle sur la protection des consommateurs au niveau fédéral relèvent du même organisme, la Australian Trade Practices Commission.
- **Le Royaume-Uni** -- un système et des institutions semblables mais au sein d'un État unitaire.

Au départ, nous étions d'avis que, sous plusieurs aspects, l'expérience de l'UE et de Bruxelles peut fournir des modèles et leçons particulièrement utiles dans le cadre de ce travail parce que les lignes directrices politiques de Bruxelles en matière de protection des consommateurs :

- seront sans doute fondées sur un cadre et sur des principes, en prenant comme point de référence le Traité de Rome;
- sont conçues afin de réduire les barrières commerciales transfrontières et de faciliter l'harmonisation, une plus grande cohérence entre les États membres et les secteurs et, à tout

le moins, une reconnaissance mutuelle entre les États membres afin d'éliminer les barrières commerciales les plus évidentes tout en reconnaissant la souveraineté de chaque État;

- sont conçues afin de favoriser la coopération en matière d'application parmi les États membres.

À titre d'exemple, l'encadré ci-contre présente un résumé de l'expérience européenne en ce qui a trait à la directive générale sur la sécurité des produits courants.

Toutefois, l'encadré de la page suivante suggère que l'Australie peut également fournir un modèle utile pour le Canada dans la mesure où elle considère l'intérêt des consommateurs au sein d'un État fédéré.

Voici quelques caractéristiques communes entre ces autres pays et le Canada :

- Chaque pays subit une quelconque restriction constitutionnelle ou légale de ses pouvoirs en matière de protection des consommateurs.
- Il existe une tendance à l'effet de passer de la réglementation exécutoire et de contrôle à des codes volontaires de conduite et de pratiques³⁷, et à d'autres

La directive générale de l'UE sur la sécurité des produits courants (SPC)

La directive SPC est conçue pour faire en sorte que les producteurs ne mettent en marché que des produits sains dans toute l'UE. Elle tente de combler les «lacunes» de la législation actuelle et d'officialiser le rôle des États membres dans l'administration liée à la sécurité des produits courants.

La directive a d'abord été proposée par la Commission en avril 1989 et est entrée en vigueur en juin 1994. En vertu de cette directive, les producteurs ont une obligation générale de ne mettre en marché que des produits sains et d'éviter de mettre en marché des produits dangereux.

En ayant recours à une approche cadre pour combler les «lacunes», la directive peut s'appliquer de manière uniforme et large dans l'ensemble des pays. Toutefois, il existe des problèmes liés à la mise en application et au respect dans les États membres, qui soulèvent un doute quant à son efficacité. Il faut surtout en conclure que l'approche cadre n'est pas suffisante en elle-même; le cadre doit bénéficier de l'appui d'une application en collaboration et d'une volonté commune de tous les pays.

³⁷ L'expérience du Canada concernant les codes d'autoréglementation et leur incidence pour les consommateurs et d'autres intervenants sur le marché constitue le sujet d'un programme de recherche distinct du BC, (à suivre...)

mécanismes mieux adaptés à la réaction du marché tels qu'une réglementation subordonnée, des organismes autorégulateurs et des frais à l'utilisateur.

- Des règlements particuliers appuient les lois fondées sur le cadre réglementaire.
- Certaines lois fédérales (nationales) sont mises en application par les États (au niveau local) (tel qu'indiqué dans la Telemarketing Sales Rule de la FTC qui suit). Au Canada, le Code criminel fournit l'exemple de lois fédérales administrées par les provinces. Toutefois, au meilleur de notre connaissance, cette approche n'a pas été mise à l'essai dans le domaine de la consommation.
- Dans quelques pays comme l'Australie (voir ci-dessous), les dispositions antitrust habituelles et les lois sur la protection des consommateurs sont abordées soit dans la même loi, soit par le même organisme, ou par les deux; mais la reconnaissance de la convergence, du chevauchement et des synergies possibles entre les lois antitrust et les lois sur la protection des consommateurs varie d'un pays à l'autre et au sein d'un même pays (p. ex. entre le gouvernement fédéral et les États).

³⁷(...suite)

qui débouchera sur un symposium en septembre 1996 (afin d'examiner les études de cas relatives à chaque code et les documents concernant les questions d'uniformisation) et peut-être sur la production par le gouvernement fédéral ou par de multiples intervenants d'un guide visant, dans l'avenir, à mieux comprendre, élaborer et mettre en oeuvre les codes au Canada.

Quatre caractéristiques importantes du modèle australien

Législation fédérale . La Trade Practices Act (TPA) fédérale fixe les normes de base concernant le commerce honnête et équitable, la sécurité des produits et l'information sur les produits. Le Federal Bureau of Consumer Affairs joue le rôle de chef de file en ce qui a trait à l'administration de la TPA. Les lois de chaque État et territoire sur les pratiques commerciales loyales reflètent dans une large mesure les dispositions de la TPA en cette matière et les organismes de protection des consommateurs ont la responsabilité d'enquêter sur les plaintes et de prendre des mesures.

Champs de compétences : La Competition and Consumer Commission du gouvernement fédéral australien réalise des enquêtes sur d'éventuelles infractions à la TPA relatives à des questions d'importance nationale (p. ex. des questions mettant en cause des consommateurs de plus d'un État ou territoire, des entreprises d'envergure nationale, ou de la publicité ou d'autres produits offerts dans plus d'un État ou territoire).

Autres structures réglementaires : En Australie, il y a eu récemment une tendance à l'effet de se fier davantage aux codes de conduite et à d'autres instruments plus sensibles à la réaction du marché et à l'intérêt des consommateurs pour réglementer le comportement ou établir des normes de qualité au niveau de l'industrie. En ce qui concerne les entreprises, la Commission a exhorté les sociétés à adopter la norme australienne en matière de traitement des plaintes pour régler celles-ci. Tous les États et territoires australiens ont promulgué des lois très semblables créant des tribunaux dont le mandat est de traiter les plaintes des consommateurs.

Commerce intérieur : En mai 1992, les chefs de gouvernements australiens ont signé un accord de reconnaissance mutuelle qui permet la libre circulation des biens et du personnel spécialisé, nonobstant la présence de différences en matière d'accords réglementaires entre les États ou territoires.

Lier les lois sur la concurrence et sur la protection des consommateurs : Tout comme la Federal Trade Commission américaine, l'Australie a placé la loi sur la concurrence et la protection des consommateurs sous la responsabilité de la même institution fédérale. De même, alors que les intervenants dans l'un et l'autre domaine font rapport à différents ministres, notre analyse et nos consultations préliminaires portent à croire que des efforts sont déployés afin d'exploiter les synergies entre les deux domaines de la loi et des politiques sur le marché. Compte tenu qu'au sein du gouvernement fédéral canadien, la Direction de la protection des consommateurs relève maintenant de la responsabilité administrative du directeur des enquêtes et des recherches (le chef du Bureau de la concurrence), l'expérience de l'Australie pourrait être pertinente dans le cadre de toute mesure éventuelle que pourrait adopter Industrie Canada soit afin de lier davantage les deux domaines de politiques, soit pour mettre en pratique des méthodes davantage fondées sur le marché et sur des principes dans le système de lois sur la protection des consommateurs au Canada, ou les deux.

Les mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits sont de plus en plus acceptés.

En conséquence, les autres pays fournissent quelques expériences et orientations utiles aux travaux du Bureau de la consommation. Les «meilleures pratiques» qui peuvent présenter un intérêt comprennent : le nouveau règlement de la FTC sur les ventes par télémarketing (voir l'encadré ci-

haut), qui permet au procureur général d'obtenir des injonctions nationales; les efforts récemment déployés en Suisse pour renforcer la coopération internationale dans le domaine du marketing transfrontières³⁸; l'exemple de l'Australie, qui a réussi à établir un filet relativement vaste couvrant la plupart des problèmes de consommation; la directive générale de l'UE sur la sécurité des produits, qui est de plus en plus acceptée en Europe; et les innovations en matière de recours des consommateurs, notamment :

- les procédures de traitement des plaintes, les mécanismes de règlement des conflits et l'accord de reconnaissance mutuelle en Australie;
- les mécanismes extrajudiciaires de règlement des conflits en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis;
- les tribunaux spéciaux en Australie et l'utilisation des cours des petites créances au Royaume-Uni et aux États-Unis;
- le protecteur du citoyen dans le secteur privé au Royaume-Uni;
- les poursuites en recours collectif aux États-Unis;
- le pouvoir des États américains d'avoir recours aux lois fédérales pour régler les problèmes au niveau des régions et des États ou les problèmes transfrontaliers³⁹.

Toutes ces «meilleures pratiques» valent qu'on s'y attarde davantage au fur et à mesure que notre travail progresse afin d'identifier les éléments qui pourraient servir de complément ou d'ajout à un cadre général pour une politique et une loi relatives à la protection des consommateurs au Canada. Toutefois, la principale conclusion qui découle à ce jour de l'analyse internationale est qu'aucun pays ne fournit de point de référence ou de modèle que l'on pourrait appliquer avec peu ou pas de modifications au Canada. Tous les pays sont confrontés à de nouveaux défis face aux nouvelles technologies et aux mécanismes d'exécution et de recours transfrontières et, en fait, le système américain de lois, de règlements et de recours relatifs à la protection des consommateurs est encore plus compliqué que le système canadien. En conséquence, il est fort possible que notre travail concernant les méthodes fondées sur le cadre et les principes se révèle intéressant et qu'il fournisse un point de référence utile à d'autres pays de l'OCDE et d'ailleurs.

³⁸ Afin de mettre un frein aux pratiques frauduleuses transfrontières, la Confédération suisse peut, en vertu d'un amendement à la loi fédérale contre la concurrence déloyale, entreprendre des poursuites contre des sociétés qui ont recours à des méthodes déloyales nuisant à la réputation de la Suisse à l'étranger. Il est possible que la mise en pratique de cette réglementation se révèle difficile, mais c'est une façon qu'ont les pays, ainsi que les provinces ou États à l'intérieur d'une fédération, d'exprimer leur préoccupation concernant le marketing transfrontière et les autres escroqueries

³⁹ Notre recherche initiale porte à croire qu'il n'existe pour les provinces canadiennes aucun obstacle au fait d'appliquer les lois fédérales de la même manière. Toutefois, la recherche se poursuit sur cette question.

Règlement de la FTC sur les ventes par télémarketing

Le règlement de la FTC sur les ventes par télémarketing, entré en vigueur le 31 décembre 1995, établit des règles de conduite pour les exploitants d'entreprises de télémarketing, interdisant notamment les représentations trompeuses et obligeant les appelants à dévoiler sur-le-champ l'objet de l'appel. Le procureur général de chaque État peut faire respecter ce règlement en Cour fédérale et il peut demander une injonction couvrant l'ensemble du pays afin d'empêcher les exploitants d'entreprises de télémarketing d'exercer cette pratique où qu'ils soient aux États-Unis. L'Étape II de la présente étude prévoit donner plus de renseignements et analyser plus en profondeur le fonctionnement de ce règlement, car ceci pourrait fournir une perspective utile pour le Canada.

Le processus qui a mené à l'élaboration et à la mise en oeuvre du règlement a exigé une étroite collaboration entre la FTC et les procureurs généraux des États concernant la protection des consommateurs. Aussi, sans doute à cause de cette coopération, le personnel du Bureau de la consommation à Washington a noté, dans le cadre de récentes consultations, que trois des onze «États» où se produisent le plus de fraudes en matière de télémarketing sont en fait des provinces : la Colombie-Britannique, le Québec et l'Ontario.

Il semble que le nouveau règlement sur les ventes ait eu des répercussions sur les activités des télévendeurs fraudeurs, soit par le biais d'une réduction de la taille et des opérations de vente sous pression ou par une fuite au Canada. En 1995, l'accord entre le Canada et les États-Unis sur la coopération relative à l'application des lois sur la concurrence et les pratiques commerciales dolosives reconnaissait le niveau actuel d'activités transfrontières et tentait d'y remédier.

Le Canada (voir l'encadré à la section 4) et les États-Unis sont confrontés à plusieurs problèmes communs. Par exemple, dans un communiqué émis le 29 décembre 1995, la **FTC citait les dix pires cas d'escroquerie de 1995**. Ceux-ci comprenaient les loteries publicitaires, les escroqueries en matière de voyages, d'investissement dans les pierres précieuses, de «salle de réveil» (des personnes se faisant passer pour des procureurs ou des agents fédéraux affirmaient pouvoir, contre rémunération, récupérer de l'argent perdu dans une autre fraude, des occasions d'affaires frauduleuses, p. ex. concernant les distributrices automatiques, les sollicitations caritatives, les prêts sur commission anticipée offerts à des gens ayant une mauvaise cote de crédit, les ventes de toner pour copieur et autres fournitures commerciales, des plans de travail à la maison et le rétablissement du crédit -- des escroqueries où l'on prétend pouvoir retirer des renseignements nuisibles d'un rapport de solvabilité. La FTC a publié pour les consommateurs des brochures sur chacun de ces sujets.

De même, une enquête antérieure couvrant 43 organismes de protection des consommateurs fédéraux, d'État et régionaux indiquait que les plaintes les plus fréquentes concernaient les ventes d'automobiles neuves et usagées, l'entretien ménager, la réparation d'autos, la vente directe et le télémarketing.

6. Examen des principales questions entourant les politiques et les principes fondamentaux

Principaux facteurs pour l'évaluation du système actuel

Maintenant que le système national de lois sur la protection des consommateurs a été décrit jusqu'à un certain point, l'objectif de cette section est d'évaluer de manière plus détaillée le caractère adéquat du système actuel par rapport aux principes fondamentaux identifiés à la section 3, de même que les approches fondées sur la structure, les questions, les tendances du marché, les leçons tirées d'autres pays et les autres critères esquissés dans le texte.

L'évaluation met particulièrement l'accent sur l'efficacité du système actuel de lois et de politiques sur la protection des consommateurs dans ces domaines en ce qui a trait au fait de favoriser l'intégrité et l'efficacité du marché, la confiance des consommateurs envers les institutions et les résultats du marché, et l'acceptation des consommateurs en ce qui concerne les produits et technologies de la «nouvelle économie».

Quels sont les points forts du système actuel?

On devrait dès le départ souligner que les consommateurs canadiens ont largement bénéficié, au cours des 25 dernières années, de l'abaissement des barrières tarifaires découlant des négociations multilatérales, régionales et nationales (OMC, ALÉNA, ACI, etc.); les politiques gouvernementales visant à accroître la concurrence dans des secteurs auparavant réglementés comme les télécommunications, les transports, l'énergie et les services financiers; et la modernisation d'un grand nombre de lois-cadres canadiennes sur les affaires, notamment la *Loi sur la concurrence*. De même, le système actuel de lois sur la protection des consommateurs au Canada protège le consommateur en ce qui a trait à plusieurs transactions commerciales. La protection dont jouissent les consommateurs est très semblable (mais non identique) dans toutes les régions du pays et le chevauchement ainsi que le dédoublement entre les paliers fédéral et provinciaux de gouvernement semblent restreints, concernant l'application et les aspects connexes à l'administration⁴⁰. En fait, les différences d'une province à l'autre et entre le gouvernement fédéral et celui des provinces correspondent aux différentes exigences des consommateurs, des entreprises et des marchés dans les diverses régions du pays. La concurrence et l'innovation entre les champs de compétence constituent un point fort important du système fédéral de gestion publique au Canada.

⁴⁰ Pour en dire davantage sur ce point, un examen des lois laisserait croire à de fortes possibilités de chevauchement et de dédoublement, mais ces problèmes sont réduits par le peu de ressources en matière d'application disponibles à pratiquement tous les organismes fédéraux et provinciaux, et les relations de travail, les ententes et les accords entre les organismes (généralement tacites) à propos de quel organisme prendrait les devants concernant telles pratiques commerciales ou tels types de cas. Ces accords réduisent les frais d'administration des gouvernements, mais ils réduisent également la transparence du système dans son ensemble pour les entreprises, les consommateurs et les autres intervenants du marché.

... et quelles sont ses faiblesses?

Parallèlement, le système, tel qu'il est défini dans les sections précédentes du présent rapport intérimaire, semble nécessiter des améliorations dans plusieurs domaines liés à la mondialisation, aux technologies de l'information et à la «nouvelle économie». Parce qu'il met l'accent sur les règlements axés sur la commande et le contrôle, le système est moins en mesure de s'adapter à la diminution des ressources gouvernementales et au nouveau concept relatif aux rôles respectifs du gouvernement, de l'industrie et des consommateurs pour ce qui est de favoriser l'équité et l'efficacité du marché. Le système actuel ne semble pas fournir les règles du jeu équitables, les certitudes, la transparence ainsi que les objectifs et les règles harmonisés dans toutes les régions que demande l'industrie, non plus que la protection que demandent les consommateurs contre les risques cachés et les nouvelles escroqueries rendus possibles par les progrès technologiques.

La séparation des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement et l'organisme où l'on doit s'adresser pour obtenir réparation ne sont évidents que pour les intervenants bien informés. Nombre (probablement la plupart) des consommateurs et des petites entreprises du Canada ne savent pas (ou ne se soucient pas) si une pratique commerciale douteuse est couverte par un texte législatif provincial ou une loi fédérale. Il souhaite seulement qu'une autorité compétente règle leur problème.

Le système réussit souvent à traiter les plaintes des consommateurs lorsque le délinquant présumé et la victime habitent la même province, mais éprouve plus de difficultés à traiter les présumées infractions des consommateurs qui traversent les frontières provinciales ou internationales⁴¹. Sous plusieurs aspects, le système canadien de lois et de pratiques concernant la protection des consommateurs se laisse peut-être actuellement distancer par quelques pays comme l'Australie en ce qui a trait à la couverture, aux recours et à la capacité de traiter les infractions transfrontières.

Tout compte fait, le système canadien de lois sur la protection des consommateurs ne parvient pas à fournir un cadre réglementaire et des mécanismes de recours comparables au cadre dispensé à l'industrie et au consommateur en vertu d'autres lois commerciales dont Industrie Canada est responsable.

Outre le traitement non uniforme des Canadiens en vertu de diverses lois sur la protection des consommateurs, pourrait-il y avoir des coûts économiques importants pour les consommateurs, les petites entreprises, le gouvernement et les autres intervenants sur le marché?

⁴¹ À moins que l'activité douteuse ne relève clairement d'actes législatifs fédéraux comme les dispositions sur les pratiques commerciales de la Loi sur la concurrence.

Les coûts économiques du système actuel sont également impossibles à quantifier de manière précise; toutefois, la théorie économique combinée aux indices anecdotiques offrent quelques suggestions. En conséquence, l'encadré ci-après présente une liste partielle des coûts éventuels fondés sur des anecdotes et des indices connexes découverts dans la documentation et identifiés par le biais du travail des gouvernements fédéral et provinciaux sur la coopération en matière d'application et le travail de la Federal Trade Commission et d'autres groupes aux États-Unis. Les problèmes perçus à ce jour laissent croire qu'il faudrait peut-être procéder à d'autres ajustements, mais ne soulèvent pas la nécessité de réformer le système de lois et de politiques sur la protection des consommateurs actuellement en vigueur au Canada. Le partage des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux ajoutent complexité et incertitude, mais il présente également de nombreux avantages concernant l'adaptation du système aux conditions variables du marché aux priorités et aux attitudes dans les différentes régions du pays. **Dans les prochaines étapes, on devrait tirer profit de ce qui existe déjà et des possibilités qu'offrent le système fédéral canadien et l'Accord sur le commerce intérieur afin de répondre pleinement aux besoins des consommateurs, de l'industrie et des marchés canadiens au cours des années à venir.**

Les indices anecdotiques et la théorie économique laissent croire que le système actuel de lois sur la protection des consommateurs pourrait donner lieu à :

- un choix plus restreint pour les consommateurs;
- des coûts plus élevés pour les transactions, l'administration, la conformité des entreprises et la recherche en matière de consommation;
- moins de confiance des consommateurs envers les marchés et les nouvelles technologies -- traduisant un risque plus élevé d'être trompé et d'être victime de fraude, et l'incidence plus élevée du télémarketing transfrontières et autres escroqueries;
- une réduction du commerce interprovincial dans certains secteurs;
- un recours moins efficace et moins satisfaisant à la vente à distance, au télémarketing, à l'Internet et aux autres techniques et services rendus possibles par les nouvelles technologies.

Il sera pratiquement impossible de quantifier ces effets éventuels, mais au fur et à mesure que le Bureau de la consommation poursuit son travail avec ses partenaires, des efforts sont déployés afin d'établir une base théorique plus solide, recueillir des renseignements sur ces coûts, partager ces renseignements avec les consommateurs, les groupes de consommateurs et l'industrie, et évaluer avec nos partenaires leurs répercussions sur l'économie canadienne et sur une future réforme des systèmes de lois, de politiques et d'application en matière de protection des consommateurs.

Le système actuel est-il à la hauteur des principes fondamentaux et des questions de politique mentionnés plus tôt?

Il est sans doute plus facile d'examiner les forces et les faiblesses du système actuel, ainsi que les domaines où il sera possible de procéder à des améliorations dans l'avenir, en évaluant les divers principes et politiques cités à la section 3.

1. *Les consommateurs doivent être protégés contre les risques cachés. On établirait un cadre national afin de favoriser l'élaboration et le maintien d'une structure réglementaire, de normes et de mécanismes de recours qui permettraient aux consommateurs d'aborder le marché avec confiance lorsqu'ils achètent des biens ou des services ou utilisent de nouvelles technologies.*

Le système actuel réussit davantage à favoriser et à protéger les intérêts des consommateurs dans le cadre de transactions concernant des «produits connus» dont les caractéristiques sont déjà visibles avant l'achat, et des produits dont le consommateur peut apprendre les caractéristiques au premier essai. D'autre part, le système est beaucoup moins efficace lorsqu'il s'agit de favoriser et de protéger les intérêts des consommateurs en ce qui a trait aux risques cachés, aux technologies peu connues de la «nouvelle économie» ainsi qu'aux «biens auxquels on accorde foi». En conséquence, des enquêtes récentes ont indiqué que les préoccupations actuelles des consommateurs sont principalement axées sur :

- la confidentialité et la protection des données personnelles découlant du développement de l'autoroute de l'information;
- l'étiquetage des produits biotechnologiques visant à faire suite aux préoccupations perçues en matière de santé et de sécurité ainsi qu'à l'endroit des autres risques;
- la gestion et les futurs produits des caisses de retraite et autres instruments d'épargne afin de soutenir les nombreux baby-boomers lors de leur retraite;
- la justesse des affirmations concernant les qualités «écologiques» d'un produit ou d'une technologie;
- le coût de la divulgation de la situation de crédit, les taux d'intérêt sur les cartes de crédit et les frais d'administration des banques et autres institutions financières (le consommateur en a-t-il vraiment «pour son argent» avec les banques?);
- les questions plus vastes soulevées par les cartes de débit et le commerce électronique et, de façon plus générale
- les préoccupations relatives au prix, à la qualité et à la disponibilité des services, qui représentent 50 % des dépenses de consommation au Canada.

Toute une gamme de lois, de règlements et d'accords volontaires couvrent les produits de la «nouvelle économie» ainsi que les services financiers et autres, mais la protection accordée aux consommateurs contre les risques cachés et d'autres facteurs inconnus varie selon le secteur et la région, et la protection consentie ne repose pas sur un ensemble cohérent de principes et de politiques. De façon plus générale, le système fonctionne mieux en ce qui a trait aux produits qu'en ce qui a trait aux services traditionnels ou aux nouveaux services.

Bref, le manque apparent de coordination du système de protection des consommateurs est particulièrement évident en ce qui concerne les services et les produits de la «nouvelle économie». Le manque de confiance des consommateurs envers le système actuel de lois et de politiques pourrait

constituer un obstacle important à l'acceptabilité du marché de la biotechnologie, des technologies de l'information, des technologies environnementales et d'autres technologies habilitantes.

2. Les consommateurs canadiens devraient essentiellement jouir du même degré de protection contre les pratiques frauduleuses et de la même possibilité d'obtenir des recours, quel que soit le type de produit qu'ils achètent, leur lieu de résidence au Canada et l'emplacement du fournisseur ou du distributeur (au Canada ou ailleurs).

Un récent cas transfrontière de portée considérable

Dans l'affaire *British Columbia (Director of Trade Practises) c. Ideal Credit Referral Services Ltd.* [1996] B.C.J. No. 207 (B.C.S.C.), le juge Hutchison a refusé au directeur le droit de poursuivre un exposé à l'effet que les défendeurs s'adonnaient à des actes malhonnêtes et abusifs et d'exécuter une injonction corrélative empêchant les défendeurs de continuer à poser de tels gestes, en vertu de la *Trade Practice Act*, R.S.B.C. 1979, c. 406. Les défendeurs, une entreprise établie en Colombie-Britannique et ses directeurs, faisaient de la sollicitation téléphonique par le biais de commissions anticipées de plusieurs centaines de dollars non remboursables pour faciliter l'obtention de prêts qui ne se matérialisaient jamais. Toutes les victimes étaient aux États-Unis. Dans sa décision, le juge Hutchison s'est surtout fondé sur la lettre de la loi : le paragraphe 18(2) stipule que le directeur peut demander un redressement par injonction au nom des «consommateurs en général, ou d'un type désigné de consommateurs dans la province». En établissant la preuve au paragraphe 19(c), on fait encore référence à un «type désigné de consommateurs dans la province».

La Cour a pris note d'une présomption de territorialité en vertu de laquelle la loi devrait s'appliquer à l'intérieur d'un territoire et que la rubrique de compétence constitutionnelle de la province dans laquelle l'acte législatif est valide représente «la propriété et les droits civils dans la province». Le juge Hutchison déclare : «Je regrette que ma décision permette à des entreprises ou des fabricants de Colombie-Britannique de se soustraire aux effets de cette loi en orientant leurs pratiques de marketing vers des consommateurs résidant à l'extérieur de la Colombie-Britannique. Toutefois, je me réjouis de constater que d'autres provinces canadiennes ont adopté des lois semblables qui leur permettent de protéger leurs propres consommateurs contre les pratiques commerciales malhonnêtes. De même, les États américains s'occuperont sans doute des intérêts de leurs consommateurs».

Il semble évident, si l'on se fie à *Ideal Credit*, que la province a toujours le droit de limiter la portée de son intervention au moyen d'une loi. La question demeure concernant la juste mesure dans de récentes décisions comme *De Savoie v Morguard Investments Ltd.* [1990] 3 S.C.R. 1077, 76 D.L.R. (4th) 256 et *Hunt v T&N plc* [1993] 4 S.C.R. 289, 109 D.L.R. (4th) 16, qui ont possiblement étendu la portée extraterritoriale des provinces.

Le plus grand défi du système actuel consiste sans doute à traiter le problème du télémarketing transfrontières et autres escroqueries impliquant deux provinces ou plus et/ou le Canada et un autre pays⁴². Par exemple, au delà des meilleures intentions et de la bonne volonté, il n'existe aucune façon, pratique ou protocole formels pour une province dont les citoyens sont présumément victimes d'une escroquerie transfrontière de recevoir de l'aide d'une autre province où se trouvent les délinquants présumés et où les actes frauduleux présumés sont perpétrés. Pour citer quelques exemples, la collaboration transfrontière en matière d'application des lois est plus importante en matière de droit criminel, de lois sur les valeurs mobilières et d'autres domaines légaux au Canada même et, au niveau international, en matière de partage de renseignements antitrust et de coopération en ce qui concerne l'application.

3. *L'information et la transparence constituent les clés de la plupart des problèmes. Une approche nationale cadre serait conçue afin d'inciter les fabricants à fournir des renseignements adéquats et justes avec leurs produits de façon à ce que les consommateurs puissent faire des achats qui conviennent à leur situation et, au besoin, faciliter les recours.*

⁴² À titre d'exemple, pour rappeler un autre cas transfrontière cité dans le *Financial Post* en juin 1996, dans un geste inédit, la Federal Trade Commission américaine a, en vertu de son règlement sur le télémarketing, entrepris une poursuite contre six entreprises canadiennes de télémarketing, affirmant qu'elles violaient les lois américaines en exigeant des frais pour aider des Américains endettés à obtenir des prêts ou des cartes de crédit. Parmi les six sociétés, on comptait trois entreprises de Colombie-Britannique et trois de Toronto. Le président de la FTC, M. Robert Pitofski, indiquait que c'était la première fois que l'organisme poursuivait des entreprises de télémarketing hors des États-Unis. L'article de presse soulignait également que même si les gouvernements canadien et américain s'étaient entendus l'été dernier pour réprimer sévèrement le télémarketing illégal, ce sont généralement les provinces qui ont juridiction sur ce type d'escroquerie par télémarketing au Canada. On a également souligné que de nombreuses entreprises américaines ont fui au Canada après que les nouveaux règlements de la FTC contre le télémarketing transfrontières frauduleux soient entrés en vigueur (tel que mentionné ci-haut). Deux provinces collaborent avec la FTC dans ces affaires, mais un représentant provincial aurait déclaré que les activités de ces entreprises ne sont pas illégales au Canada tant qu'elles n'effectuent pas des ventes auprès des Canadiens. Ceci met en relief les limites du système actuel de lois sur la protection des consommateurs et de la collaboration en matière d'application au Canada.

Pendant l'été, les consommateurs et les entrepreneurs potentiels fréquentent beaucoup les bazars. On peut considérer celles-ci comme étant «de nature purement locale ou privée dans la province», mais les rédacteurs de la Constitution pourraient être surpris de la portée des lois et du pouvoir fédéraux en cette matière. On a eu recours au pouvoir fédéral dans le domaine du droit criminel pour interdire d'annoncer, d'importer ou de vendre des produits dangereux. La *Loi sur les produits dangereux* correspondante a établi une liste des articles pour lesquels les normes sont régies par Santé Canada : les sièges d'auto pour enfants, les lits de bébé, les poussettes, les vêtements pour enfants, certains jouets, les poupées, les hochets, les sucres et les parcs pour enfants, tous des articles populaires dans les bazars. Le pouvoir de saisie est étendu et les infractions à la loi peuvent entraîner des amendes et/ou l'emprisonnement.

Les représentants de Santé Canada reçoivent nombre d'appels durant l'été concernant la revente de matériel pour enfants. On distribue des brochures dans les bureaux de médecins, mais la transparence demeure un problème.

Le Canada s'est doté, aux deux niveaux de gouvernement, de nombreuses lois et réglementations conçues pour fournir des renseignements adéquats et opportuns aux consommateurs et empêcher la publicité et les représentations trompeuses ainsi que d'autres formes d'information trompeuse qui pourraient nuire tant aux consommateurs qu'aux concurrents honnêtes. Toutefois, la plupart de ces lois ont été élaborées dans les années 1960 et 1970 alors que les biens, les services, les technologies, les conditions du marché et les rôles respectifs du gouvernement et des autres intervenants sur le marché étaient fort différents. De même, ces lois ne sont pas régies par un ensemble de principes communs et fournissent des types différents de pratiques d'application, de peines et de recours. Comme nous l'avons souligné ailleurs, le système actuel fonctionne beaucoup mieux lorsqu'il s'agit de protéger les consommateurs contre les informations trompeuses quand les technologies et les produits traditionnels sont en cause, quand le consommateur et l'entreprise se trouvent dans la même province et/ou le même pays et quand la transaction s'effectue face à face. Les lecteurs peuvent se reporter à l'évaluation de «l'efficacité des politiques» à la section 2 pour obtenir plus de détails sur les carences économiques des tentatives antérieures visant à traiter l'échec du marché concernant l'information asymétrique.

Des problèmes de transparence surviennent également en raison du grand nombre de lois disponibles pour les consommateurs et des connaissances limitées sur quelles compétences et quelles lois sont responsables des normes nationales, des problèmes de contrat, des diverses formes de représentation trompeuse ou de mésinformation, etc. Le chevauchement et le dédoublement peuvent ne pas représenter un problème dans la pratique -- en partie parce que toutes les juridictions souffrent d'un manque de ressources en matière d'application et qu'en conséquence, elles collaborent dans

l'application de leurs lois -- mais le consommateur ordinaire et les propriétaires de petites entreprises ne savent trop où s'adresser pour obtenir des recours.

4. *Le fournisseur et le distributeur devraient être soumis à des règles du jeu équitables -- et leurs droits et devoirs devraient donc être, dans l'ensemble, semblables et clairement définis -- quels que soient l'endroit où ils se trouvent, le bien ou le service mis en marché, ou l'industrie ou le secteur économique. En conséquence, aucun fournisseur ou distributeur ne devrait être placé en situation de désavantage concurrentiel parce qu'un autre fournisseur ou distributeur est soumis à un régime législatif et réglementaire beaucoup moins astreignant au Canada.*

Pour les mêmes raisons, le système actuel n'offre pas aux fournisseurs et aux distributeurs des circonstances équitables. Il semble qu'ils aient une foule de possibilités d'utiliser le manque de ressources en matière de lois et d'application pour obtenir un avantage déloyal vis-à-vis leurs concurrents, notamment dans les affaires transfrontières, ou que les entreprises malhonnêtes puissent rechercher pour s'y installer les régions où les règles sont le moins sévères, où on trouve les lacunes les plus graves dans la législation sur la protection des consommateurs et où il existe le moins de ressources en matière d'application. Pour les mêmes raisons, le système actuel n'offre pas aux fabricants et aux distributeurs des règles équitables.

De même, le système actuel -- avec les différents niveaux de lois et de règlements combinés aux lacunes en matière de couverture et de capacité d'application -- peuvent donner lieu à des obstacles internationaux et interprovinciaux au commerce. Parallèlement, le fardeau réglementaire et le coût des transactions peuvent, dans certains cas, être plus grands (ou tout au moins sembler l'être) en ce qui a trait aux produits et aux producteurs nationaux que pour les importateurs, plaçant ainsi certains fournisseurs et distributeurs canadiens dans une situation concurrentielle désavantageuse sur leur propre marché. Ainsi, les répercussions découlant de circonstances moins qu'équitables peuvent varier selon le marché ou le produit.

5. *Tous les intervenants sur le marché -- consommateurs, fabricants, distributeurs, gouvernements -- devraient bien comprendre leurs droits et devoirs en vertu des lois canadiennes sur la protection des consommateurs. S'il existait un cadre national, le BC et ses partenaires pourraient favoriser une plus grande transparence en ce qui a trait à la fourniture de renseignements en langage clair sur les lois actuelles de protection des consommateurs et des propositions concernant des modifications législatives dans l'avenir. Une transparence totale permettra également d'assurer que les intervenants sur le marché comprennent leurs responsabilités vis-à-vis les autres et vis-à-vis eux-mêmes et notamment la nécessité pour les consommateurs d'accepter leur responsabilité liée à leurs bons et à leurs mauvais achats.*

Tel que mentionné plus haut, le système actuel est complexe et loin d'être tout à fait transparent aussi bien pour les consommateurs que pour les producteurs. Ainsi, peu de consommateurs et de

propriétaires de petites entreprises reconnaissent les subtilités de la loi constitutionnelle canadienne en vertu de laquelle les normes nationales et la concurrence sur les marchés relèvent du gouvernement fédéral et les contrats ainsi que la propriété privée relèvent de lois provinciales (à moins qu'il ne s'agisse d'industries régies par le gouvernement fédéral comme les télécommunications, le transport et les services financiers). Dans un tel système, les droits, obligations et attentes des divers intervenants sur le marché -- y compris le gouvernement -- sont loin d'être clairs. Les coûts en temps, en efforts et en frustration pour un consommateur ou un propriétaire de petite entreprise lorsqu'il s'agit de trouver la loi ou la juridiction pertinentes pourraient être fort élevés.

6. *L'économie du pays ne peut prospérer sans que les consommateurs soient dynamiques, critiques, vifs d'esprit et éclairés.*

Nous vivons sans doute à une époque où le consommateur est roi à l'échelle nationale et internationale. Grâce à des améliorations en matière d'éducation, de revenus, de connaissances et de compétences en ce qui concerne le marché, les consommateurs sont davantage éclairés et exigeants que par le passé, et les producteurs et distributeurs ne peuvent prospérer qu'en tenant compte de manière absolue des goûts, des préférences et des attitudes de l'acheteur final. En outre, il découle des gains économiques plus subtils du fait d'avoir une «demande éclairée de la part des consommateurs» lorsque les industries nationales sont confrontées à des défis et sont donc plus concurrentielles à l'étranger.⁴³ Sous plusieurs aspects, toutefois, le consommateur est très en avance sur le système de lois et de politiques de protection des consommateurs et sur les institutions en cette matière.

Enfin, nous pourrions tirer profit d'une meilleure compréhension et d'un consensus national éventuel sur les rôles respectifs du gouvernement, de l'industrie et des consommateurs en ce qui a trait au fait de favoriser l'efficacité du marché, l'innovation, les emplois et la croissance, et sur les principes fondamentaux qui devraient guider les gouvernements quant au moment et à la manière d'intervenir sur les marchés pour promouvoir l'intérêt des consommateurs.

7. *L'intérêt des consommateurs devrait faire l'objet d'une représentation dès les premières étapes de l'élaboration des politiques de protection des consommateurs et des politiques connexes à tous les ordres de gouvernement.*

De façon générale, le mouvement pour la protection des consommateurs canadiens est restreint, sous-financé et relativement fragmenté, et il est confronté à des défis difficiles lorsqu'il s'agit d'accroître sa visibilité, son effectif et son autonomie. Les politiques, les lois et les capacités d'application en cette matière sont disséminées parmi plusieurs ministères fédéraux et à l'échelle de dix provinces et de deux territoires. Tel que souligné dans la section 4, plusieurs percées ont été effectuées dans le domaine de l'application, mais on pourrait profiter dans le secteur de la protection des consommateurs de plus de clarté, de certitude, de pouvoir d'exécution et de représentation.

⁴³ Porter, p. 225

La division de la responsabilité en ce qui a trait à la représentation des intérêts divers des consommateurs -- combinée au déséquilibre des pouvoirs encore fréquent entre les entreprises et les consommateurs tant au niveau du gouvernement qu'à celui des transactions et aux perpétuels ajustements particuliers au système et au milieu actuels -- laisse croire que la responsabilité en ce qui concerne l'intérêt des consommateurs relève de plus en plus des individus. Ceci justifie encore davantage non seulement la prestation d'information et d'éducation, mais également la mise en place d'un marché équitable et efficient pour favoriser une activité indépendante de la part des consommateurs.

8. *En protégeant les consommateurs lorsque le marché n'y parvient pas, le cadre national favorisera également l'efficacité du marché et de la réglementation, l'innovation sur les marchés et dans les industries du Canada, ainsi que la création d'emplois et la croissance au sein de l'économie canadienne. La création d'emploi et la croissance exigent absolument un marché équitable et efficient. Sans cela, la confiance des consommateurs et leur participation au marché diminueront et l'industrie ainsi que les distributeurs ne jouiront pas de l'assurance, de la transparence et des règles équitables essentiels à leur succès.*

Pour les raisons soulignées plus haut, les consommateurs jouissent d'une protection adéquate pour plusieurs de leurs transactions, dans de nombreux secteurs, et dans la plupart des régions, mais le système actuel de protection des consommateurs semble nécessiter une amélioration dans les domaines de l'équité, de l'efficacité, de l'assurance, de la transparence et des règles équitables, qui sont considérés comme particulièrement importants pour l'innovation, les emplois et la croissance. La conférence sur l'emploi des pays du G-7, en avril 1996, s'est penchée sur la façon d'établir un meilleur cadre afin de créer plus d'emplois. Les participants concluaient entre autres que «si nous voulons réaliser le plein potentiel de création d'emplois dans notre économie, il est extrêmement important de moderniser notre cadre réglementaire, notamment dans le marché des biens et des services».⁴⁴

Nombre de lois sont appliquées par le biais de mécanismes exécutoires et de contrôle et par celui de mesures administratives possiblement onéreuses (p. ex., les inspections) qui correspondent aux coupures gouvernementales et à la nouvelle façon de penser concernant les limites de l'intervention gouvernementale. Il est possible que le système actuel ne puisse favoriser suffisamment l'auto-application, les arrangements volontaires, le règlement extrajudiciaire des conflits et le traitement efficace des plaintes.

Si le système actuel s'employait pleinement à promouvoir et à protéger l'intérêt des consommateurs, les coûts seraient beaucoup trop élevés pour le gouvernement, les entreprises et, en bout de ligne, les consommateurs et les contribuables. Tel qu'il est présentement, le système semble fournir aux consommateurs une protection moins que convenable à des coûts assez considérables pour le gouvernement et l'économie. Il est possible d'en arriver dans l'avenir à une situation satisfaisante

⁴⁴ G7 Emploi Lille, 1^{er} et 2 avril 1996, «Conclusions du président».

pour tous, où une structure moderne de lois sur la protection des consommateurs et d'application de ces lois assurerait aux consommateurs une plus grande protection à moins de frais.

9. *Un gouvernement ne peut, seul, créer un marché équitable et efficace dans un cadre national. Il faudra édifier un consensus, favoriser une compréhension et établir des partenariats à tous les ordres de gouvernement -- fédéral, provinciaux et municipaux -- et parmi tous les partenaires du gouvernement sur le marché -- le secteur privé, les consommateurs et leurs représentants, ainsi que les autres ONG.*

À cet égard, d'importants progrès ont été réalisés par le biais de la collaboration en matière d'application et d'autres travaux du Comité des mesures et des normes de matière de consommation (CMNC) de même que par le biais de la participation à (et de l'intérêt envers) la Table ronde de l'Université de Toronto du 20 juin 1996, du projet de codes volontaires du BC d'Industrie Canada et du Conseil du Trésor, de la participation des consommateurs et de l'industrie au Code de protection de la vie privée de l'Association canadienne de normalisation et au Code de pratique sur le transfert électronique de fonds et les cartes de débit, et de la mise sur pied d'une ligne destinée aux consommateurs sur les renseignements concernant les produits, appelée «Connexion des consommateurs» dans le cadre de *Strategis* (le site d'Industrie Canada sur le W3), pour ne citer que quelques exemples d'efforts déployés récemment en matière de partenariats. Ceci jette les bases d'un programme de travail à plus long terme.

L'exposé «C» dresse le détail de ces principes et politiques ainsi que de plusieurs autres qui y sont liés. Pour identifier des choix en matière de travail et d'orientations futures, il faut procéder à un examen continu de ces principes fondamentaux afin de voir s'ils sont opportuns.

7. Options de réformes futures

On demande au lecteur d'aider le Bureau de la consommation et ses partenaires dans le cadre de ce projet qui consiste à évaluer et à valider le pour et le contre de chacune des trois options présentées ci-après, à trouver d'autres options et à soumettre son point de vue sur les prochaines étapes de ce projet.

Quelles options souhaiterions-nous envisager dans l'avenir et quels sont les aspects positifs et négatifs de chacune?

Voici quelques réflexions initiales sur les avantages et les désavantages de trois solutions de rechange au système actuel. L'ordre dans lequel elles sont présentées s'établit de la moins ambitieuse à la plus ambitieuse.

1. Le système actuel de lois, de politiques et de mécanismes de coopération interprovinciaux et internationaux de protection des consommateurs que complètent les mécanismes de coopération en matière d'application entre les provinces et les deux ordres de gouvernement (et peut-être avec certains autres pays -- en commençant probablement par les États-Unis).

Aspects positifs

- N'exige que peu ou pas de modifications des lois ou des politiques, ou de tout autre programme ou initiative administrative majeures, de la part d'aucun gouvernement canadien -- et ne soulève aucune question constitutionnelle.
- Tire profit du travail de collaboration en matière d'application ainsi que du travail sur l'approche minutieuse, sujet par sujet, concernant l'harmonisation et la coopération du Comité des mesures et des normes en matière de consommation en vertu de l'ACI.
- Peut être mis en oeuvre de manière ponctuelle, étape par étape, par le biais, entre autres, d'accords de reconnaissance mutuelle (ARM) et de protocoles d'entente sur la mise en commun de renseignements et sur la coopération en matière d'application, en suivant des modèles éprouvés en Australie concernant les ARM et dans le domaine de la collaboration antitrust en ce qui a trait aux protocoles d'entente.
- Pourrait également être mis en oeuvre de manière plus formelle par le biais de politiques et de lignes directrices approuvées et contrôlées par le Comité des mesures et des normes en matière de consommation (CMNC).

Aspects négatifs

- Des progrès peu nombreux ou très lents en ce qui a trait à l'harmonisation des normes, des règles, des peines et des recours dans les différentes régions du Canada.
- Ne réglerait pas directement les lacunes et les limites du système actuel -- particulièrement en ce qui concerne les infractions transfrontières, les lacunes dans la couverture sectorielle ou autre en matière de protection des consommateurs et l'absence de règles équitables.

2. Élaboration de principes et de lignes directrices nationales et d'une vision nationale, probablement par le Comité des mesures et des normes en matière de consommation de l'ACI, afin de favoriser la coopération en matière d'application, l'harmonisation volontaire entre toutes les régions et les arrangements volontaires et d'autoréglementation requérant la participation de l'industrie, des ONG et du gouvernement ainsi que l'autoréglementation par l'industrie.

Aspects positifs

- Comme pour la première option, cette deuxième option tirerait profit du travail actuel du CMNC en vertu de l'ACI et ne souleverait pas de questions constitutionnelles.
- Elle fournirait une vision nationale afin de favoriser un processus volontaire ou «souple» d'harmonisation des lois provinciales et fédérales -- un processus semblable tenant compte d'une vision partagée et d'une mise en commun des renseignements a, de façon évidente, donné lieu au niveau international, à une harmonisation des lois, des pratiques en matière d'application et des techniques d'analyse dans d'autres lois-cadres : loi de la concurrence, droits de propriété intellectuelle, lois sur la faillite et les valeurs mobilières, etc.
- Correspond à la proposition du gouvernement fédéral dans le Discours du Trône de février 1996 à l'effet de travailler avec les provinces et les Canadiens afin de développer des valeurs et des principes convenus pour gouverner l'union sociale et examiner de nouvelles approches à la prise de décision en matière de politiques sociales⁴⁵.

Aspects négatifs

- Aucune capacité nationale et institutionnelle pour traiter des infractions transfrontières -- au Canada et ailleurs.

⁴⁵ Discours du Trône de 1996 : «Le gouvernement oeuvrera de concert avec les provinces et les Canadiennes et Canadiens afin de développer des valeurs et des principes convenus pour gouverner l'union sociale et examiner de nouvelles approches à la prise de décisions en matière de politiques sociales». À vrai dire, les lois et politiques sur la protection des consommateurs ne sont généralement pas considérées comme des politiques sociales, mais ces domaines ont en commun plusieurs caractéristiques en ce qui concerne les pouvoirs partagés et les répercussions sur les individus et les foyers.

- Le progrès vers une plus grande harmonisation des lois, des pratiques, des recours, etc. serait lent, volontaire et incertain.

3. Un cadre réglementaire national doté de définitions, d'objectifs, de principes, de normes, de mécanismes d'application, d'administration et de recours, et peut-être de peines -- qui serait disponible pour tous les gouvernements et peut-être pour les organismes privés, et mettant possiblement l'accent sur les risques cachés auxquels donnent lieu les nouvelles technologies, et sur les cas transfrontières et les autres cas d'importance nationale (qui sont trop considérables pour qu'une province s'en occupe elle-même).

Aspects positifs

- Le cadre réglementaire serait conçu afin de correspondre aux modèles d'un cadre national de lois, de pratiques en matière d'application et de recours fidèles aux lois cadres des entreprises qui ont fait l'objet d'une réforme au cours des deux dernières décennies.
- Il serait cohérent en ce qui a trait à l'efficacité des règlements et du marché, comporterait moins de règlements exécutoires et de contrôle ainsi qu'un recours plus fréquent aux ententes volontaires, au règlement extrajudiciaire des conflits et aux autres instruments de recours moins coûteux et plus efficaces⁴⁶, de même qu'à une administration moins lourde des coûts d'application pour le gouvernement, des coûts de la conformité pour les entreprises et des coûts des transactions pour les consommateurs.
- Il y aurait aussi des règles plus équitables pour les petites et grandes entreprises ainsi que pour les producteurs et distributeurs canadiens vis-à-vis les importateurs.
- Il y aurait une transparence et une certitude accrues concernant les droits, les responsabilités et les obligations de tous les intervenants sur le marché, y compris le gouvernement.
- Le code réglementaire serait façonné de manière à traiter les asymétries et les échecs de l'information qui nuisent le plus à l'efficacité des consommateurs et du marché de même que les risques pour la santé et la sécurité et autres «risques cachés» associés aux nouvelles technologies.

⁴⁶ Ceux-ci peuvent varier d'un traitement amélioré des plaintes, du recours à un protecteur du citoyen, des enquêtes, de la médiation, de l'arbitrage, des groupes d'experts spécialisés en matière de règlement des conflits, de la facilitation, etc. jusqu'à un recours accru aux poursuites privées, aux poursuites en recours collectif et aux paiements proportionnels aux résultats. Voir par exemple : M. G. Cochrane, «The Adequacy of Class Actions and ADR As Civil Remedies For Consumer Disputes» préparé pour la Table ronde de l'Université de Toronto sur les politiques en matière de protection des consommateurs et sur les nouvelles approches à la Loi canadienne sur la protection des consommateurs, le 20 juin 1996.

- Il donnerait lieu à une capacité accrue de traiter les questions transfrontières -- au sein du Canada et au niveau international⁴⁷.
- Il serait plus compatible avec les obligations actuelles et futures du Canada en vertu des accords multilatéraux et régionaux sur le commerce.
- Il serait disponible pour des causes nationales pouvant avoir des répercussions dans l'ensemble du pays -- en ce qui concerne notamment les plus importantes infractions transfrontières mettant souvent en cause des technologies de l'information -- alors que les lois et procédures provinciales actuelles et futures serviraient dans le cadre d'infractions pour lesquelles les victimes et les délinquants présumés résident dans la même province. Les analyses préliminaires et les consultations choisies portant sur la constitutionnalité du fait que les provinces appliquent une loi cadre nationale ont été favorables jusqu'ici, mais il est nécessaire de procéder à d'autres recherches et de mieux comprendre les répercussions, et il faut aussi que les intervenants valident et soutiennent un tel projet.
- Le cadre réglementaire fournirait un bon modèle ainsi qu'un appui et un élan à l'harmonisation et à la simplification des lois et pratiques provinciales -- de la même façon que la loi canadienne sur les sociétés par actions a joué un rôle essentiel dans l'harmonisation des lois provinciales sur les sociétés et les valeurs mobilières⁴⁸.

⁴⁷ Pour aller plus loin à ce sujet, un cadre réglementaire national tirerait profit des nouveaux pouvoirs découlant de l'ACI et des récentes décisions de la Cour suprême du Canada qui, selon certains commentateurs, considèrent dans une perspective plus large les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de «commerce et d'échanges» et de «paix, d'ordre et de saine gestion publique» et donne une portée plus vaste afin de poursuivre l'intégration économique par le biais d'une législation harmonisée. Ce cadre réglementaire permettrait également d'établir un consensus au sujet de ces éléments. Voir par exemple, R. Howse, «Securing the Canadian Economic Union: Legal and Constitutional Options for the Federal Government», in C D Howe Institute Commentary, n° 81, juin 1996.

⁴⁸ On devrait noter, à cet égard, que certaines provinces utilisent des approches fondées sur le marché et sur un cadre pour procéder à une réforme de leurs lois sur la protection des consommateurs et sur le commerce. Par exemple, la loi 54, la *Safety and Consumer Statutes and Administration Act*, déposée par le ministre de la Consommation et des relations commerciales devant l'Assemblée législative de l'Ontario le 16 mai 1996, est étayée par une approche cadre. La loi 54 permet au Ministre de déléguer des fonctions administratives et de prestation de services à des industries réglementées qui acceptent et qui sont en mesure d'exercer ces fonctions. La loi habilitante englobe deux initiatives importantes : l'autogestion de l'industrie -- qui accorde à quatre secteurs (les biens immobiliers, le voyage, la vente de véhicules moteurs et les cimetières) les outils et la responsabilité leur permettant de gérer leurs propres affaires sur le marché; et la création d'un organisme sans but lucratif autofinancé appelé Safety Organization, dirigé par des industries techniques qui exerceront des fonctions qu'exerce actuellement la division de services techniques de ce ministère ontarien. En déposant le projet de loi, le gouvernement de l'Ontario déclarait que ces initiatives déboucheront sur des services plus souples, plus sensibles et plus rentables pour l'industrie dans un cadre de normes et de responsabilités établit par le gouvernement.

Nous croyons de même que le travail qu'effectue actuellement le Comité des mesures et des normes en matière de consommation en vertu de l'ACI relativement à l'harmonisation de lois particulières et à la promotion de la mise en

(à suivre...)

- Il favoriserait aussi une meilleure harmonisation et une meilleure intégration des lois et réglementations fédérales et provinciales en matière de consommation tirant profit du travail du CMNC en vertu de l'ACI (p. ex. l'harmonisation du coût de divulgation du crédit et des règles sur la vente à domicile) de même que les initiatives connexes telles que l'Office national d'inspection des aliments et les efforts déployés actuellement pour mettre sur pied une agence nationale des valeurs mobilières,
- Le cadre réglementaire fonctionnera également comme un balise, au besoin, lorsqu'il s'agira d'harmoniser, d'intégrer et de moderniser les lois et la réglementation fédérale dans le domaine de la protection des consommateurs.

Aspects négatifs

- Le cadre réglementaire pourrait être interprété comme une incursion du gouvernement fédéral dans un champ de compétence provinciale.
- Il comporte le danger d'harmoniser en fonction du plus petit dénominateur commun et d'éviter de traiter de questions régionales particulières.
- La réussite du cadre réglementaire nécessite des efforts importants, un consensus significatif, une coordination considérable des activités parmi tous les intervenants à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement ainsi que la ratification par la plupart des assemblées législatives canadiennes représentant la majorité de la population du pays -- de toute évidence un ambitieux programme de travail qui s'échelonne sur des années (un rappel : la modernisation complète de la *Loi sur la concurrence* a exigé 20 années et celle-ci ne touchait que le champ de compétence fédéral);
- Même après avoir déployé tous ces efforts, la réussite ne serait pas assurée. -- un cadre national qui comporterait de graves lacunes pourrait en fait être pire que le système actuel, en partie parce qu'il empêcherait qu'on réalise le travail sur un meilleur cadre dans l'avenir.
- Il est douteux en cette période d'austérité que les ressources nécessaires pour embaucher le personnel d'un organisme national et/ou mettre en oeuvre l'application d'une loi nationale puissent être disponibles de la part des gouvernements fédéral et provinciaux (certains pourraient également se demander si la mise en application par les provinces d'une loi fédérale suffirait à engendrer crédibilité, expérience et jurisprudence).

⁴⁸(...suite)

commun des renseignements ainsi qu'à la coopération en matière d'application entre les régions est tout à fait adaptée à une approche fondée sur un cadre et sur le marché.

L'analyse ci-haut laisse entendre que chaque solution de rechange définie à ce jour possède des forces et des faiblesses et que chacune devrait être traitée et analysée de manière plus approfondie si le travail doit se poursuivre jusqu'à la fin de l'Étape II.

L'opinion actuelle est à l'effet que les options I et II devraient être poursuivies de concert à court et à moyen terme sous l'égide du Comité des mesures et des normes en matière de consommation de l'Accord sur le commerce intérieur, et que la plus ambitieuse des trois options, la dernière, devrait faire l'objet de recherches et d'analyses politiques plus approfondies à long terme, jusque dans la période du prochain mandat du gouvernement fédéral.

Prochaines étapes proposées pour le reste de l'année financière 1996-1997 et en 1997-1998

Continuer d'oeuvrer de concert avec les provinces en vertu de l'ACI afin de développer la coopération en matière de mise en application et terminer le travail sur d'autres aspects du plan de travail du CMNC.

Multiplier nos contacts avec les pays étrangers afin de mettre en commun les expériences et les plans pour l'avenir -- notamment communiquer avec les représentants australiens afin de tirer davantage profit des efforts qu'ils ont déployés pour placer sous un même cadre fédéral les lois sur la protection du consommateur et les lois sur la concurrence, et examiner leur pertinence vis-à-vis la situation canadienne.

Étudier plus en détail l'expérience américaine concernant la coopération entre le gouvernement fédéral et les États, la coopération entre États et la coopération avec la Federal Trade Commission qui inclut également les lois sur la concurrence et sur la protection des consommateurs.

Ouvrer de concert avec nos partenaires afin d'inclure les renseignements relatifs aux lois, aux règlements, aux politiques et aux problèmes liés à la protection des consommateurs au Canada en ce qui a trait aux renseignements donnés aux consommateurs sur les produits (*Connexion des consommateurs*, qui a été récemment lancée sur le site W3 d'Industrie Canada : *Strategis*). Comme point de départ, le travail prévu dans ce domaine comprend la collecte et l'analyse de renseignements provenant de diverses sources dont les renseignements compilés par le CMNC sur les questions de coopération en matière de mise en application; les organismes qui s'occupent des questions relatives à la protection des consommateurs (p. ex. les bureaux provinciaux et nationaux de l'Association des consommateurs du Canada et d'autres groupes voués à la protection des consommateurs; les bureaux d'éthique commerciale le Bureau de la concurrence, la Federal Trade Commission des États-Unis, la GRC, etc.), un examen des études effectuées par des universitaires et des experts-conseils concernant des problèmes et des défis particuliers liés à la protection des consommateurs; ainsi qu'un examen de la jurisprudence afin de déterminer le mode de fonctionnement du système judiciaire actuel et les préoccupations qui y sont attachées.

Analyser plus en profondeur les préoccupations des consommateurs et les «injustices» actuelles et futures soulevées par la situation présente (le statu quo/scénario de référence) ainsi que des avantages et des coûts liés à de nouvelles approches; des leçons éventuelles que l'on pourrait tirer et des modèles possibles d'autres cadres réglementaires au Canada; et une analyse plus détaillée des options, modalités et instruments possibles, et des aspects positifs et négatifs de chacun. À cet égard, le BC, en collaboration avec la Commission canadienne du tourisme et le ministère de la consommation et des relations commerciales de l'Ontario

procède actuellement à l'étude de questions liées à la protection des consommateurs qui émergent au sein de l'industrie du voyage.

Tirer les renseignements nécessaires ainsi que les implications découlant du travail parallèle effectué par le BC sur les codes volontaires, le règlement extra-judiciaire des conflits, le marché de l'information, l'autoroute de l'information, le commerce électronique et d'autres projets liés aux questions transfrontières et de technologies.

Identifier les fonctions des autres ministères en ce qui a trait à la protection des consommateurs afin de déterminer le rôle du BC (p. ex. en liant entre elles ces fonctions, en dispensant des conseils en matière de politique et en coordonnant les questions horizontales).

EXPOSÉ A

Loi cadre : caractéristiques souhaitées

Le terme «loi cadre» se rattache à des règles et à des mécanismes de soutien généraux qui créent un milieu permettant aux intervenants du marché d'interagir librement. Le gouvernement fixe les règles, les fait connaître, les rend équitables et fournit un arbitre. Mais il ne constitue pas un intervenant.

Intégrité du marché : accroît l'équité (en matière de prix, de quantité, de qualité et d'obligation de diligence) et l'efficacité (devrait internaliser les conséquences de la production sans freiner la croissance).

Efficacité de la réglementation : devrait diminuer les coûts administratifs pour le gouvernement, les coûts de la conformité pour les entreprises ainsi que le coût des transactions pour les consommateurs. *(Les systèmes exécutoires et de contrôle sont dispendieux.)*

Règles équitables : en ce qui concerne tous les secteurs, les facteurs et les étapes de production et la consommation (permet aux intervenants de prévoir et de régler leurs propres problèmes).

Transparence : des renseignements exacts, opportuns et compréhensibles traitant de l'échec du marché à cause de l'information asymétrique et d'une mauvaise interprétation des règles.

Équité : certitude à l'effet que tous sont traités de manière équitable en vertu d'un système qui traite des échecs autres que ceux du marché (ou politiques) sur la base de la représentation asymétrique perçue. *(Même l'apparence d'inéquité altère la confiance envers le système.)*

Représentation : tous les intérêts doivent être considérés pendant l'élaboration du cadre.

Protection : contre les produits non sécuritaires (risques cachés, caractéristiques inconnues) et contre les sous-produits (confidentialité en matière d'exactitude aussi bien qu'en matière de sécurité de la personne). *(Conséquences)*

Recours : doit être universel, efficace et peu dispendieux ou sinon, il y a déni de justice.

Souplesse : apporte de la certitude dans les transactions commerciales mais peut s'adapter au changement. *(Un cadre efficace ne nécessite de constants ajustements.)*

Approche : allie toute une gamme d'instruments d'autosurveillance et d'instruments fondés sur le marché pour atteindre certains objectifs et définit de façon exécutoire ce qu'il ne faut pas faire (établit les règles de base).

Harmonisé : assure que les éléments n'entrent pas en conflit au sein du système.

Commerce interne : diminue tous les types de production et les obstacles à la consommation.

Ces principes fondamentaux peuvent s'appliquer à toute activité gouvernementale. En ce qui a trait aux consommateurs, les principes établissent les lignes directrices visant à traiter de leurs intérêts économiques, des renseignements qui leur sont transmis, de leur sécurité, des recours, des institutions et des politiques gouvernementales.

EXPOSÉ B
Facteurs et tendances externes
et leur incidence éventuelle
sur ce projet

Facteurs et tendances externes	Incidence éventuelle
L'accent que mettent le Ministère et le gouvernement sur l'efficacité réglementaire, la conformité volontaire/autoréglementation, l'harmonisation des règles du marché et la cohérence avec les meilleures pratiques internationales exprimés dans le Plan d'affaires du Ministère et Construire une économie plus innovative.	Montre l'intérêt et le soutien du Ministère et du gouvernement à l'effet d'examiner de nouvelles approches concernant les transactions des consommateurs sur le marché et fournit les principes et les facteurs à considérer dans le cadre de cet examen.
L'occasion que procure l'ACI de démontrer la coopération entre le gouvernement fédéral/ Industrie Canada et les gouvernements provinciaux ainsi que leur leadership en matière de transactions commerciales qui font courir un risque aux consommateurs et diminuent ainsi leur confiance envers le marché ainsi que leur participation dans celui-ci.	Le CMNC et l'ACI constituent une tribune importante pour échanger des opinions, prendre connaissance de conseils de la part des provinces et connaître leur opinion, et édifier le soutien de multiples intervenants aux nouvelles approches.
Les interactions et les mésententes éventuelles croissantes entre les domaines de politiques : lois sur la protection des consommateurs, politiques de concurrence, politiques et lois commerciales, télécommunications et politiques sectorielles.	L'adoption d'une approche davantage fondée sur un cadre et des principes en matière de politiques et de lois sur la protection des consommateurs ferait mieux concorder la loi sur la protection des consommateurs aux autres lois-cadres sur le marché et diminuerait les risques de divergences entre les politiques de protection des consommateurs et les autres domaines de politiques fondés sur un cadre et sous-tendus par des principes fondamentaux.

Facteurs et tendances externes	Incidence éventuelle
<p>Préoccupations croissantes (au niveau interprovincial et international) concernant le télémarketing transfrontière et autres duperies à l'endroit des consommateurs -- accrues par les nouvelles possibilités de fausse représentation fournies par la vente à distance sur Internet.</p>	<p>Douteux si les instruments actuels permettent de poursuivre en justice les auteurs d'infractions transfrontières. Tel qu'illustré par le travail de collaboration en matière d'application du CMNC, il pourrait s'agir d'un point d'intérêt important pour les provinces à l'égard de nouvelles approches, avec une emphase non pas sur les règles, mais plutôt sur une application améliorée des règles existantes, sur des progrès en matière d'application transfrontière et sur une plus grande capacité d'agir pour les particuliers ainsi que sur d'autres façons pour les consommateurs et autres usagers de se protéger. En ce qui a trait à la coopération et à l'application transfrontière, l'expérience du Canada et des É.-U. en vertu des lois sur la concurrence pourrait être utile.</p>
<p>Le travail effectué au Canada et ailleurs en vue d'élaborer des codes de conduite en matière de commerce, des codes sur le respect de la vie privée (p. ex. sous l'égide de la CSA) et les droits des consommateurs afin d'orienter les interactions, les transactions et les décisions de tous les intervenants sur le marché.</p>	<p>Cette expérience pourrait être importante pour une meilleure compréhension et un meilleur soutien de l'approche relative à un cadre national. Mais on se demande si cette expérience avec le volontarisme appuie une approche volontaire ou légale vis-à-vis un cadre national -- ou une combinaison des deux.</p>
<p>Dans l'UE, les initiatives actuelles visant à se pencher sur les politiques, les lois, les règlements et les transactions en matière de protection des consommateurs dans le cadre des efforts constants qu'elles déploient afin de développer un marché unique européen et d'intégrer de nouveaux membres dans le Marché commun.</p>	<p>On pourrait tirer de précieuses leçons et des modèles fort valables pour notre travail des directives de l'UE et de son expérience concernant la réduction des barrières commerciales, son intérêt pour les approches fondées sur un cadre et sur des principes, sa promotion de l'harmonisation et de la reconnaissance mutuelle, et le fait qu'elle ait favorisé la coopération en matière d'application transfrontière.</p>

Facteurs et tendances externes	Incidence éventuelle
<p>Le programme actuel d'analyse détaillée et de consultation publique de la Federal Trade Commission du gouvernement américain visant à déterminer si l'évolution des facteurs économiques tels que le développement de l'économie globale et la croissance des industries de technologie de pointe, nécessitent de nouvelles orientations en matière d'application des lois antitrust et de protection des consommateurs actuelles -- qui comportait des audiences publiques à l'automne 1995.</p>	<p>Pourrait également fournir des renseignements généraux, des modèles et des leçons pour ce projet, compte tenu que la loi sur les responsabilités de la FTC relatives aux lois sur la concurrence et sur la protection des consommateurs sont évaluées sous le même angle, l'accent étant mis sur la mondialisation, l'adaptation de l'industrie, l'innovation, l'industrie de la technologie de pointe, l'expansion de la petite entreprise et l'augmentation du nombre de transactions transfrontières.</p>
<p>L'intérêt que portait Industrie Canada par le passé à l'examen de la possibilité de rassembler les lois du Ministère en matière d'emballage et d'étiquetage en un seul acte législatif, combiné au transfert des lois et règlements sur les mesures de protection des consommateurs sous la responsabilité administrative de la Directive -- que le document de travail du Bureau sur les modifications considérait comme une question à venir.</p>	<p>Lorsque les modifications à la loi actuelle sur la concurrence seront terminées et deviendront loi, il y aura peut-être des possibilités de tirer profit des occasions suscitées par le fait que toutes les lois du Ministère sur l'information des consommateurs se trouvent maintenant sous le même cadre administratif. Ces options -- qui peuvent comporter des approches politiques, administratives ou légales, ou quelque combinaison de celles-ci -- pourraient fournir un élan de même que des renseignements de base utiles concernant les approches vis-à-vis un cadre national auxquelles participent les provinces.</p>
<p>Malaise des consommateurs face aux problèmes suscités par les nouvelles technologies, les nouveaux produits et services et les nouvelles façons de faire des affaires, notamment les préoccupations relatives au respect de la vie privée et à la confidentialité des renseignements soulevées par l'autoroute de l'information, les autres technologies et le marketing direct, ainsi que la contestation réussie des consommateurs dans l'affaire de la société de câblodistribution Rogers concernant l'abonnement par défaut.</p>	<p>Laisse entendre que l'intérêt des consommateurs et des autres intervenants envers les nouvelles approches fondées sur un cadre réglementaire sera évalué, mis à l'essai et validé sur la base de son aptitude à traiter des préoccupations soulevées par la nouvelle économie. Et cette industrie mettra à l'essai et acceptera les nouvelles approches selon leur aptitude à accroître la confiance des consommateurs à l'endroit des biens, des services et des technologies dispensés par la nouvelle économie.</p>

Facteurs et tendances externes	Incidence éventuelle
<p>Le travail réalisé antérieurement par le gouvernement fédéral et d'autres intervenants sur la possibilité d'adopter une exigence générale de sécurité et sur son potentiel en cours d'élaboration dans la plupart des pays d'Europe. Selon ce concept, les lois sur la sécurité des consommateurs s'appliquent aux produits de consommation en général et sont suffisamment complètes et souples pour permettre une intervention immédiate dans le marché et la mise en œuvre de règlements spécifiquement axés sur le produit ou le procédé. La plupart des pays européens, dont la Suisse constitue la principale exception, ont adopté la directive générale de l'UE sur la sécurité des produits. (Sera examiné de concert avec Santé Canada de qui relève maintenant l'entière responsabilité relative à la sécurité des produits).</p>	<p>L'exigence générale de sécurité a ses critiques et ses controverses. Les débats qui ont déjà eu lieu à ce sujet au Canada fourniront des renseignements généraux utiles sur la possibilité d'appliquer aux transactions des consommateurs mettant en cause la sécurité les approches fondées sur un cadre ainsi que des renseignements sur la portée éventuelle d'une telle application. Il serait nécessaire de procéder à un examen objectif de l'expérience acquise à ce jour par l'Europe ainsi que des contraintes constitutionnelles ou autres au Canada.</p>

EXPOSÉ C

Principes, politiques et questions

Cet exposé résume certaines politiques, principes et questions les plus importants qui pourraient retenir l'intérêt des consommateurs au cours de la prochaine décennie ou davantage. Les éléments qui suivent ne représentent qu'une liste partielle.

Les intérêts des consommateurs et les intérêts économiques plus vastes

- Les consommateurs éclairés contribuent à une plus grande efficacité du marché. Il est encore possible d'améliorer la consommation en introduisant des principes d'orientation fondés sur le marché dans toutes les lois sur la protection des consommateurs, les instruments, les mécanismes et les politiques du gouvernement fédéral.
- Les avantages pour l'industrie d'un milieu réglementaire plus harmonieux et moins litigieux qu'aux États-Unis, et moins bureaucratique que dans l'UE et le Japon, pourrait accroître la compétitivité du Canada.
- Pour que le gouvernement atteigne ses objectifs en matière de science et de technologie, d'innovation et de développement durable, il faut que les consommateurs acceptent les produits et les technologies de la «nouvelle économie». Ceci exige d'autre part que les consommateurs aient confiance dans l'économie nationale, dans l'intégrité des institutions et des résultats du marché ainsi que dans l'intégrité des autres intervenants sur le marché, et qu'ils soient traités de manière équitable lorsqu'ils effectuent des transactions commerciales.
- L'absence d'un cadre efficace en matière de protection des consommateurs peut donner lieu à des prix plus élevés, moins de choix, des biens et des services de moindre qualité, des coûts plus élevés (pour les transactions, l'administration, la conformité, la recherche), moins de confiance envers le système et à une diminution de la participation des consommateurs au marché.

L'information des consommateurs

- L'information et la transparence représentent la clé de la plupart des problèmes qu'éprouvent les consommateurs. Une meilleure information entraîne des choix plus judicieux en matière de consommation, mais un marché concurrentiel ne peut produire une information parfaite en raison des limitations relatives au mécanisme des prix. Il faut améliorer l'information sur l'étiquetage, la justesse des plaintes, le coût du crédit, les taux d'intérêt, les frais d'administration, les cartes de débit et le commerce électronique.
- Le fait de rendre les droits et les obligations clairs et transparents pour tous les intervenants du marché devrait faire en sorte qu'ils comprennent mieux leurs responsabilités. En matière de consommation, la certitude se traduit par la certitude en matière de production. En conséquence, l'amélioration du cadre de protection des consommateurs donnent lieu à des améliorations de l'efficacité dans l'économie tout entière.

La sécurité des consommateurs

- Des problèmes surgissent entourant les nouveaux produits dont on prévoit les risques auxquels les instruments scientifiques et réglementaires actuels ne permettent pas de réagir rapidement. Il est nécessaire de protéger les consommateurs contre les risques cachés.
- Le système actuel ne se penche pas adéquatement sur la protection de la vie privée et sur la protection de l'information.

Les recours

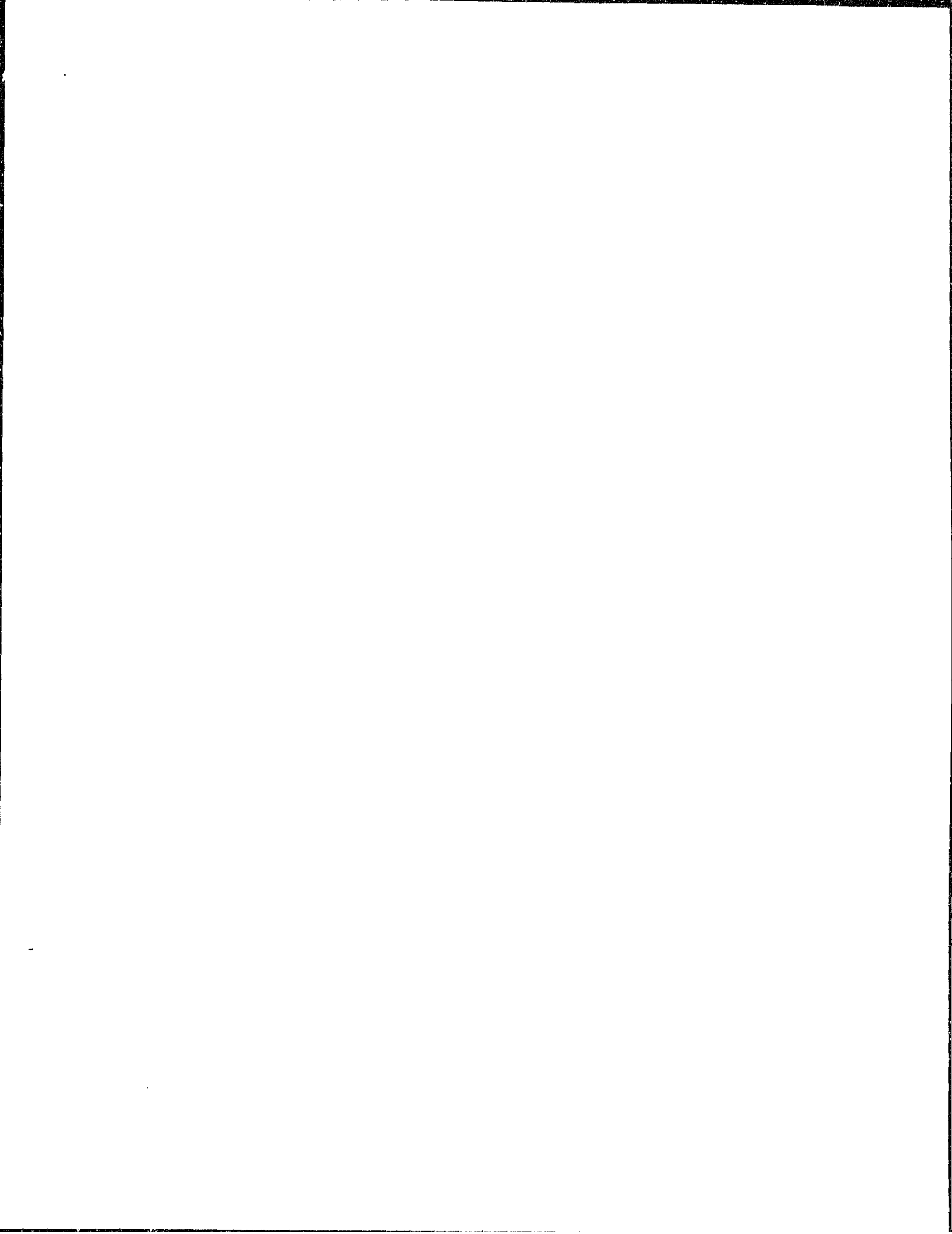
- Les consommateurs ne jouissent pas du même degré de protection et des mêmes recours d'une province à l'autre et d'un type de produit à l'autre.
- Les mécanismes de protection et de recours incohérents et incompatibles d'une province à l'autre nuisent au commerce intérieur.

Les institutions

- Tous les intervenants doivent contribuer à faciliter l'élaboration du cadre réglementaire : les consommateurs, les fabricants, les autres secteurs d'Industrie Canada, les autres ministères gouvernementaux, les provinces, les associations et les agences internationales. Le fait que tous les intérêts soient représentés engendre de meilleures politiques et, possiblement un marché plus efficient.
- Le mandat commercial d'Industrie Canada à l'effet d'améliorer l'efficacité de la réglementation et les règles du marché englobent à la fois les fabricants et les consommateurs. Le fait de considérer les consommateurs comme des participants à part entière du marché et de s'assurer de la prévalence du point de vue des consommateurs dans la formulation des politiques gouvernementales nécessitent de mieux définir et de mieux développer les liens avec les consommateurs dans le cadre des objectifs et des secteurs d'activité d'Industrie Canada, en tirant profit des progrès réalisés récemment en cette matière.
- Une réforme des lois sur la protection des consommateurs devrait davantage favoriser le fonctionnement des marchés concurrentiels plutôt qu'y mettre un frein.
- La souplesse permettrait de tenir compte des milieux social, économique et politique en évolution.
- Toute une gamme de régimes réglementaires différents sont nécessaires pour édifier un cadre efficace.
- En sachant que les efforts sont concertés, les consommateurs acquièrent plus de certitude et de confiance.

Politiques gouvernementales

- Le fait de protéger les consommateurs lorsque les marchés n'y arrivent pas aurait l'avantage direct d'accroître la certitude et la confiance des consommateurs, ce qui engendrerait une plus grande prospérité économique, davantage d'emplois et une croissance accrue.
- Si le régime de protection des consommateurs prend du retard par rapport à nos principaux partenaires commerciaux, la réglementation en cette matière pourrait constituer dans l'avenir une question de commerce international.
- Les entreprises profiteraient de règles équitables au fur et à mesure que les droits et obligations divergents et ambigus donneront lieu à des avantages et à des désavantages concurrentiels. Qui plus est, les coûts de production diminuent lorsque les règles de conformité sont plus claires.
- Le marché est plus efficient lorsque toutes les transactions relatives à tous les secteurs, facteurs et étapes de production sont fondés sur des principes semblables.



ANNEXE A (à la section 1)

Liens avec les efforts antérieurs de réforme

Recommandations de la recherche contribuant à la Commission royale de 1985⁴⁹

Un coup d'oeil rétrospectif aux recommandations de la recherche à la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada en 1984 porte à croire qu'un type d'approche fondé sur un cadre réglementaire pourrait, à long terme, traiter une multitude de questions et d'intérêts mis en cause dans le domaine des lois et des politiques sur la protection des consommateurs. L'article fécond de M. Belobaba trace la voie pour un renouvellement de la politique en matière de protection des consommateurs.

Réforme à long terme

En ce qui a trait aux initiatives liées à une réforme à long terme, M. Belobaba déclarait que «... l'ampleur des contraintes constitutionnelles, théoriques, conceptuelles, empiriques et structurelles semble traduire une complexité considérable dans les orientations futures en matière d'élaboration des politiques». ⁵⁰ Le présent rapport d'étape a contribué à développer davantage les aspects constitutionnels, théoriques, empiriques et structurels -- mais il est nécessaire d'accomplir plus de travail par le biais de tables rondes et de recherches juridiques. En ce qui concerne les contraintes structurelles (le système politique lui-même), celle qui «domine» tous les autres, le Comité des mesures et des normes en matière de consommation établi en vertu de l'ACI facilitera les efforts à long termes.

Réforme à court terme

M. Belobaba déclarait que «la complexité ne doit toutefois pas se traduire par la satisfaction de soi», ⁵¹ et suggérait qu'une série d'initiatives à court terme pourraient être mises en oeuvre pour faire progresser la situation. Nombre de ces recommandations sont aussi applicables aujourd'hui qu'elles l'étaient en 1984. Voici une liste de huit de ces initiatives :

1. *Appliquer les lois fédérales et provinciales actuelles. Fournir le personnel et les fonds nécessaires pour permettre une application raisonnable des lois que nous avons déjà.*
2. *Entreprendre une vaste campagne de sensibilisation et d'information afin de renseigner les Canadiens sur leurs droits reconnus par la loi.*

⁴⁹ Belobaba, E, «The Development of Consumer Protection Regulation: 1945 to 1984», 1985.

⁵⁰ *ibid.*, p.68.

⁵¹ *ibid.*, p.68.

- 3. Rédiger de nouveau dans un français et un anglais lisibles les lois existantes en matière de protection des consommateurs.*
- 4. Rassembler toutes les lois fédérales et provinciales actuelles sur la protection des consommateurs dans chaque région en un «Code du consommateur» et le rendre facilement disponible dans les bibliothèques publiques.*
- 5. Accorder davantage de ressources publiques à l'enseignement sur les droits reconnus par la loi dans les écoles secondaires, notamment sur les droits des consommateurs.*
- 6. Tirer des leçons de l'expérience acquise dans d'autres pays, particulièrement les États-Unis, où de récents essais concernant des normes relatives au «rendement» plutôt qu'au «concept» suggèrent également des applications immédiates dans le contexte canadien.*
- 7. Prévoir l'amorce, dans un proche avenir, d'expériences concernant certaines propositions contenues dans la documentation sur la protection des consommateurs qui méritent d'être mises à l'essai, qu'il s'agisse par exemple d'un processus de prise de décisions plus officiel et consultatif dans le domaine de la sécurité des produits ou d'un mécanisme de recours moins officiel dans le domaine du règlement extrajudiciaire des conflits.*
- 8. Commencer tout de suite à améliorer de manière à la fois qualitative et quantitative la participation des consommateurs à la prise de décision concernant les règlements en subventionnant les coûts ou en accordant des crédits d'impôt.*

ANNEXE B
Priorités éventuelles en matière d'application et de réforme
Fondées sur la Table ronde de Toronto
sur les nouvelles approches aux lois et aux politiques sur la consommation
le 20 juin 1996

La table ronde s'est amorcée sur un débat concernant les politiques héritées qui ont donné lieu aux lois et aux politiques sur la protection des consommateurs. Le débat se fondait pour une large part sur un article récent préparé par le Bureau de la consommation et présenté à la Table ronde⁵². Dans cet article et dans le cadre de la Table ronde, les auteurs examinaient les échecs du marché, les facteurs externes et les autres préoccupations d'ordre socio-économique qui ont toujours constitué le fondement de la protection des consommateurs, et évaluaient ces préoccupations par rapport aux changements radicaux survenus au cours des trois dernières décennies en matière de marchés, de technologie, de gestion publique et de lois. D'après les auteurs, les politiques héritées dans le domaine de la protection des consommateurs comprennent notamment :

- Les pouvoirs monopolistique et oligopoliste sur les marchés qui, en ce qui a trait à la protection des consommateurs, représentaient des problèmes d'inégalités en matière de pouvoir de marchandage alors que les consommateurs avaient peu d'autres choix que d'acheter de puissants vendeurs et de signer des contrats établis par les vendeurs.
- Des facteurs externes négatifs découlant d'une transaction dans laquelle les parties, même si elles agissaient de façon volontaire et tout à fait éclairée, ignoraient les coûts imposés à de tierces parties non consentantes. Les problèmes de protection des consommateurs dans cette catégorie comportaient notamment les risques pour la sécurité en matière de normes de sécurité pour les enfants dans les véhicules moteurs, la protection de la vie privée et la protection des renseignements personnels, les problèmes de santé (p. ex. du tabac pour les fumeurs aussi bien que pour les non-fumeurs) et les facteurs environnementaux externes.
- Des asymétries graves entre l'information détenue par les fabricants et les vendeurs et celle des clients et des consommateurs. Par le passé, ces différences représentaient la principale raison de protéger les consommateurs. Les auteurs affirment que pratiquement toutes les transactions comportent certaines asymétries de l'information; le défi consiste à déterminer les types de produits, de technologies et de transactions pour lesquels les différences sont si graves qu'elles nécessitent l'adoption de politiques gouvernementales.

⁵² Voir G. Hadfield, R. Howse et M. Trebilcock, «Réexamen des politiques de protection des consommateurs», Faculté de droit de l'Université de Toronto et Centre for the Study of State and Market, préparé pour la Table ronde sur les nouvelles approches aux lois et aux politiques sur la consommation, tenue à l'Université de Toronto le 20 juin 1996.

- D'autres formes de coûts de transaction -- exception faite des coûts de l'information -- qui nuisent aux transactions des consommateurs sur le marché, tel les coûts liés au fait de porter plainte et d'obtenir un recours.
- La fourniture de biens publics (comme la sensibilisation des consommateurs et les renseignements plus généraux sur le marché et sur la protection des consommateurs) qui, en raison de leur caractère non concurrentiel et du fait qu'ils soient d'usage général sont susceptibles d'être fournis en quantité sous-optimale par les agents économiques privés; et les problèmes de recours collectif (passager clandestin) auxquels sont confrontés les consommateurs comme entité politique large, diffuse et non organisée.
- Des raisons non économiques qui prêtent à controverse concernant l'intervention gouvernementale dans le marché telles la justice compensatoire et le paternalisme -- p. ex. en ce qui concerne les transactions des consommateurs mettant en cause des mineurs et les effets de la publicité sur les enfants. Les auteurs affirment que dans les sociétés libérales dotées de marchés concurrentiels raisonnablement efficaces, les justifications de nature non économique devraient être abordées avec beaucoup de prudence.

Les auteurs concluaient qu'en raison d'un commerce international plus libre, d'une concurrence plus forte et d'un plus vaste choix sur les marchés, de la révolution de la technologie de l'information et de la croissance extrêmement rapide des services et de la petite entreprise, de nombreux aspects de ce politiques héritées sont moins importants à l'heure actuelle qu'ils ne l'étaient il y a 30 ans. Parallèlement, nombre de ces considérations demeureront, sous une autre forme, importantes dans le cadre des efforts déployés au cours des années à venir pour moderniser les politiques et les lois sur la consommation au Canada et ailleurs.

Sur la base de ces politiques héritées, une large part du débat qui a eu lieu à la Table ronde a mis l'accent sur la nécessité d'élaborer des priorités concernant l'application des lois actuelles de protection des consommateurs, ainsi que sur une réforme future du système actuel de lois sur la protection des consommateurs. Pendant cette journée, le consensus était à l'effet que, même si la loi sur la concurrence et les règles économiques (en matière de télécommunications, de services financiers, d'énergie et dans d'autres secteurs) se sont toujours concentrées davantage sur les questions de prix, de quantité et de choix, les lois et les politiques de protection des consommateurs sont surtout préoccupées par la qualité et le coût de l'information dans le marché -- sous tous ses nombreux aspects.

Les échecs en matière d'information sont donc au coeur des politiques et de la protection des consommateurs, la fraude et la tromperie se trouvant à une extrémité du spectre, et l'étiquetage obligatoire ainsi que l'interdiction de certains produits, à l'autre. Qui plus est, dans ce vaste spectre, on devrait accorder la priorité aux questions de santé et de sécurité de la personne; les consommateurs s'attendent fermement à ce que le gouvernement continue de s'occuper de la sécurité

des produits et des produits dangereux. De même, les consommateurs continueront de s'attendre à ce que les gouvernements les protègent contre les fraudes financières graves.

Au delà de ces considérations générales, le document de M. Trebilcock et de ses collaborateurs ainsi que les discussions qui ont eu lieu pendant la journée suggéraient que la priorité en matière d'application et de lois sur la consommation devrait être accordée dans les situations où :

La concurrence est nulle ou restreinte et où il existe pour les consommateurs des choix dans le marché et des différences nettes en ce qui concerne le pouvoir de négociation entre le fabricant/vendeur/distributeur et les consommateurs.

Les asymétries/échecs de l'information sont si importants que le consommateur subit un désavantage évident; le marché ne résoudra pas lui-même le problème; et un quelconque type d'intervention gouvernementale améliorerait de toute évidence le bien-être des consommateurs et l'efficacité du marché et subirait un test coûts-avantages rigoureux – en augmentant la valeur de l'information aux consommateurs, en réduisant son coût (ou les deux). Les initiatives dans ce domaine devraient également reconnaître que les consommateurs peuvent aussi bien souffrir d'un excès d'information (insignifiantes ou autres) que d'un manque d'informations de qualité.

Les attentes des consommateurs sont élevées en ce qui concerne la **sécurité des produits** en raison (par exemple) des réglementations adoptées par le gouvernement dans le passé ainsi que des efforts qu'il a déployés dans ce domaine, mais ces attentes sont maintenant discutables à cause des coupures gouvernementales ou des modifications de la structure de l'industrie (p. ex. avec les importations qui remplacent les produits domestiques). On a déclaré, par exemple, que les coupures gouvernementales dans le domaine de la protection des consommateurs ont suscité peu d'opposition parce qu'on présumait généralement que le gouvernement fédéral fournissait aux consommateurs la protection nécessaire (une présomption qui peut être mise en doute dans plusieurs cas, en partie à cause des coupures fédérales ou d'une compréhension limitée dans le grand public en ce qui concerne la séparation des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans le domaine de la protection des consommateurs). Lorsque les consommateurs font l'objet d'abus dans des domaines où ils se croyaient protégés, il peut en résulter un effet de ressac de la part de ces consommateurs, un cynisme croissant et des réactions ponctuelles à la pression des consommateurs et des médias de la part du gouvernement et de l'industrie.

La transaction est **transfrontière** et met en cause quelque type de vente à distance (commande par correspondance, télémarketing, Internet).

Le produit ou la technologie met en cause de **nouveaux risques**, des risques cachés ou d'autres caractéristiques que le consommateur ordinaire ou les intermédiaires du marché connaissent mal. Une des ironies mentionnées au cours de la journée fut que, lorsque les

dangers, les risques et les asymétries de l'information sont bien connus par les consommateurs, les représentants des associations de consommateurs, les personnes chargées de la réglementation et du gouvernement, le problème est déjà pratiquement réglé -- comme on a pu le constater dans le cas des escroqueries liées au temps partagé et à l'abonnement par défaut dans l'industrie du câble. Le cadre de politiques sur la protection des consommateurs devrait donc être conçu de façon à prévoir les problèmes et à réagir rapidement aux nouvelles pressions des consommateurs et du marché. Un recours reporté devrait constituer un déni de recours.

Les transactions sont **non répétitives**, c.-à-d. qu'elles ne sont réalisées que rarement (ce qui diminue les incitatifs créés par la possibilité de transactions répétées de la part de consommateurs satisfaits) et qu'elles mettent en cause, par exemple, des achats plus importants et/ou des investissements considérables pour l'avenir. À titre d'exemple, les marchés pour les restaurants, les services de dépannage à la clientèle et les instruments de retraite et d'épargne peuvent être également concurrentiels, mais les coûts des transactions (échecs de l'information du marché) en ce qui a trait aux deux derniers éléments ont beaucoup plus de conséquences pour le consommateur en raison des engagements financiers et des risques plus considérables qui y sont liés.

Les **coûts d'entrée et de sortie** dans l'industrie sont peu élevés, les marchés sont fragmentés et fluides, et les vendeurs ont peu d'éléments d'actifs qui peuvent faire l'objet d'un jugement. Du point de vue du consommateur, l'idéal n'est pas nécessairement une concurrence parfaite avec des biens homogènes, mais plutôt un marché où importent la réputation et la bonne volonté et où les produits sont différenciés jusqu'à un certain point (mais pas au point où l'entrée devient excessivement dispendieuse pour le participant éventuel). Bref, la discussion laissait entendre que le fait d'avoir trop ou trop peu d'entrées et de concurrence sur le marché peut soulever des problèmes et des défis pour les lois sur la protection des consommateurs.

Des **mécanismes de recours efficaces** -- p. ex. des systèmes de traitement des plaintes administrés par le vendeur -- sont absents, et les ententes volontaires et autres formes d'autoréglementation ainsi que d'information et d'éducation des consommateurs (p. ex. sous la forme d'alertes aux consommateurs) sont peu susceptibles d'être efficaces.

Ces priorités ne contredisent pas les principes exposés dans le texte préliminaire du Bureau de la consommation présenté dans le cadre de la Table ronde, mais elles expriment un point de vue légèrement différent. De même, la Table ronde accordait un soutien général au projet du BC concernant une approche davantage fondée sur un cadre et des principes afin de faciliter les transactions des consommateurs sur le marché; soulignait l'importance de la mise en commun des renseignements et de la coopération en matière d'application des lois sur la protection des consommateurs dans toutes les régions du Canada et entre les organismes d'application canadiens et américains; et convenait que la promotion des intérêts des consommateurs incombe à la fois au gouvernement, à l'industrie ainsi qu'aux consommateurs et à leurs représentants. Le débat de clôture sur les projets de recherche et de politiques pour l'avenir mettait l'accent sur la nécessité de réaliser plus de travaux empiriques sur les problèmes des consommateurs et l'efficacité des outils réglementaires différents (notamment les codes volontaires et d'autres formes d'autoréglementation et de partenariats entre le gouvernement et l'industrie); et sur la nécessité de rendre davantage

disponible l'information sur les lois, les règlements, les politiques et les préoccupations (escroqueries, fraudes, etc.) en matière de protection des consommateurs.

ANNEXE C (à la section 4)

Lois qui touchent les consommateurs

I. Liste des actes législatifs

Gouvernement fédéral

1. Loi sur la concurrence R.S.C. 1985, c. C-34
2. Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation R.S.C. 1985, c. N-18
3. Loi sur les aliments et drogues R.S.C. 1985, c. F-27
4. Loi sur les poids et mesures R.S.C. 1985, c. W-6
5. Loi sur les produits agricoles R.S.C. 1985, c. A-4
6. Loi sur la faillite et l'insolvabilité S.C. 1992, C.27
7. Loi sur le poinçonnage des métaux précieux R.S.C. 1985, c. P-19
8. Loi sur les produits dangereux R.S.C. 1985, c. H-3
9. Loi sur l'étiquetage des textiles R.S.C. 1985, c. T-10
10. Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz R.S.C. 1985, c. E-4
11. Loi sur l'inspection des viandes R.S.C. 1985, c. T-10
12. Code criminel R.S.C. 1985, c. C-46

Colombie-Britannique

1. Sale of Goods Act R.S.B.C. 1979, c.370
2. Trade Practices Act R.S.B.C. 1979, c. 426
3. Consumer Protection Act R.S.B.C. 1979, c.65
4. Class Proceedings Act S.B.C. 1985, c.21

Alberta

1. Sale of Goods Act R.S.A. 1980, c. S-2
2. Unfair Trade Practices Act R.S.A. 1980, c. U-3

Saskatchewan

1. Sale of Goods Act S.S. 1978, c. S-1
2. Consumer Products Warranties Act S.S. 1978, c. C-30.
3. Consumer Protection Act

Manitoba

1. Loi sur la vente d'objets R.S.M. 1987, c. S10
2. Loi sur les pratiques commerciales S.M. 1990-91, c.6

3. Loi sur la protection du consommateur R.S.M. 1987, c. C200

Ontario

1. Loi sur la vente d'objets R.S.O. 1990, c. S.1
2. Loi sur les pratiques de commerce R.S.O. 1990, c. B.18
3. Loi sur la protection du consommateur R.S.O. 1990, c. C.32
4. Loi sur les recours collectifs, 1992, S.O. 1992, c.6

Québec

1. Code civil
2. Loi sur la protection du consommateur R.S.Q. c. P-40.1
3. Loi sur les recours collectifs R.S.Q. c. R-2.1

Nouvelle-Écosse

1. Sale of Goods Act R.S.N.S. 1989, c. 408
2. Consumer Protection Act R.S.N.S. 1989, c.92

Nouveau-Brunswick

1. Loi sur la vente d'objets R.S.N.B. 1973, c. S-1
2. Loi sur la responsabilité et les garanties relatives aux produits de consommation S.N.B. 1978, c. C-18.1

Île-du-Prince-Édouard

1. Sale of Goods Act R.S.P.E.I. 1988, c. S-1
2. Business Practices Act R.S.P.E.I. 1988, c. B-7
3. Consumer Protection Act R.S.P.E.I. 1988, c. C-19

Terre-Neuve

1. Sale of Goods Act R.S.N. 1990, c. S-6
2. Trade Practices Act R.S.N. 1990, c. T-7
3. Consumer Protection Act R.S.N. 1990 c. C-31