

conseil
canadien
de la
consommation

RAPPORT ANNUEL '71

OTTAWA, DÉCEMBRE 1971



Conseil
de la consommation

Consumer
Council

TABLE DES MATIÈRES

A. Membres du Conseil	3
B. Lettre de présentation	5
C. Avant-propos	9
D. Le Conseil canadien de la consommation: initiatives, 1971	13
E. Le Conseil canadien de la consommation: mandat	25
F. Le Conseil canadien de la consommation: son rôle et ses fonctions	27
G. Rapport financier	31
H. Le Conseil canadien de la consommation: historique	33

Appendices:

A. (1) Le rapport du Conseil sur la publicité trompeuse et lettre de présentation	37
(2) Les recommandations du Conseil sur la politique en matière de concurrence et la législation relative aux coalitions (avril 1970)	
(3) Les recommandations du Conseil (rapport) sur les pratiques de vente trompeuses	
B. Le projet de Charte des droits du consommateur	
(1) Lettre de présentation	57
(2) La Charte	59
C. Liste de tous les rapports, documents de travail et études documentaires du Conseil.	61

A. MEMBRES DU CONSEIL CANADIEN DE LA CONSOMMATION

Président: *M. Harold Buchwald, C.R.
Winnipeg, Manitoba

Vice-présidente: *M^{me} Claire L'Heureux-Dubé, C.R.
Québec, Québec

Membres:

M^{me} Maryon Brechin
Etobicoke, Ontario

M^{me} Catherine Brent
Saskatoon, Saskatchewan

*Professeur Yves Caron
Montréal, Québec

M^{lle} Niquette Delage
Montréal, Québec

M. Joseph-A. Dionne
Montréal, Québec

M. William Dodge
Ottawa, Ontario

M. Robert Hurlbut
Toronto, Ontario

M. David Kirk
Ottawa, Ontario

M. André Laurin
Québec, Québec

M. David S. R. Leighton
Banff, Alberta

M. George S. May
Vancouver, Colombie-Britannique

M^{me} Alexa McDonough
Halifax, Nouvelle-Écosse

M. Yves Ménard
Montréal, Québec

*Professeur William A. W. Neilson
Toronto, Ontario

Professeur Peter H. Pearse
Vancouver, Colombie-Britannique

M^{me} Margaret McGuire
Moncton, Nouveau-Brunswick

*M^{me} A. F. W. Plumptre
Toronto, Ontario

M^{me} Bernice Walsh
Saint-Jean, Terre-Neuve

Directeur général intérimaire: M. Léonard Lee
(jusqu'au 1^{er} septembre 1971)

Directeur général: M. David E. Bond
(nommé le 21 septembre 1971)

Secrétaire administrative: M^{lle} Georgine Ulmer

Bureau: Pièce 101,
207, rue Queen,
Ottawa

Adresse postale: CASE POSTALE 94
Station «A»
Ottawa
K1N 8V1

Téléphone: 613-232-5701

*Membres du Comité directeur

B. LETTRE DE PRÉSENTATION

Conseil Canadien de la consommation,
Ottawa,
le 1^{er} juin 1972

L'Honorable Robert Andras
Ministre de la Consommation et des Corporations
Gouvernement du Canada
OTTAWA

MONSIEUR LE MINISTRE,

J'ai le plaisir de vous soumettre le troisième rapport annuel du Conseil canadien de la consommation, pour la période allant du 1^{er} janvier 1971 au 31 décembre 1971.

A maints égards, l'année 1971 aura été pour le Conseil une année de transition. Les nouveaux président et vice-présidente n'ont été nommés officiellement qu'à la fin de mars. De même, la nomination de plusieurs membres du Conseil aux postes laissés vacants après l'expiration du mandat de leurs titulaires à la fin de 1970 n'a pu se faire avant cette date.

En outre, le Conseil était privé des services d'un directeur général permanent pendant la majeure partie de l'année. Lorsque M. Gordon Anderson, le premier directeur général du Conseil, démissionna en novembre 1970, la tâche de lui trouver un remplaçant fut retardée jusqu'à la nomination du nouveau président et des nouveaux membres du Conseil. M. Leonard Lee, ancien chef de cabinet du sous-ministre de la Consommation et des Corporations, assura provisoirement l'intérim jusqu'au 31 août 1971. Ce n'est qu'au mois de septembre que fut faite la nouvelle nomination, qui prenait effet le 1^{er} janvier 1972. Le nouveau titulaire, M. David E. Bond, attaché auparavant au Département d'économique de l'Université de la Colombie-Britannique, entra en fonctions ce jour-là. M. Bond continue d'assumer ses fonctions à temps partiel jusqu'à la fin de l'année, venant pour la circonstance de Middletown, au Connecticut, où il était boursier en résidence à l'Université Wesleyan.

Le Conseil a été secondé et encouragé de façon compétente par le directeur général intérimaire, M. Lee, mais il lui manquait le soutien d'un secrétariat permanent qui aurait pu orienter ses initiatives dans le domaine de la recherche. Malgré ces entraves, le Conseil a été à même de poursuivre la plupart de ses travaux en cours et même d'accepter de nouvelles tâches particulièrement ardues.

Cela a été possible pour une grande part grâce aux efforts sincères et dévoués de chacun des membres. Travaillant à titre bénévole, ils n'en ont pas moins consacré énormément de temps et d'énergie à évaluer les travaux de recherche et à analyser les documents de travail avant d'adopter des rapports et de soumettre des recommandations. En plus des réunions ordinaires du Conseil, nombre de membres participaient aux travaux des comités du Conseil et aux projets spéciaux mis en route. Leur participation ne comportait pas seulement leur présence aux réunions, mais aussi la correspondance, les observations et ce qui s'ensuit. Le comité directeur s'est réuni à cinq reprises entre les réunions ordinaires du Conseil.

Le Conseil s'est réuni quatre fois en séance plénière en 1971, dont trois fois à Ottawa.

Une des réunions les plus importantes du Conseil s'est déroulée les 26 et 27 septembre à Vancouver. Outre ses affaires courantes et la résolution d'un certain nombre de questions importantes, le Conseil a organisé sous son égide un colloque d'une demi-journée sur les problèmes du consommateur failli, auquel participa un échantillon très largement représentatif des personnes intéressées de la région de Vancouver. Ce colloque a non seulement permis au Conseil de s'associer à la célébration du centenaire de l'entrée dans la Confédération de la Province de la Colombie-Britannique, mais aussi de manifester son existence et sa présence dans la région constituant le troisième marché du Canada. Ce genre de réunion, je pense, contribue d'une façon capitale à faire du Conseil un instrument efficace pour la promotion des intérêts du consommateur au nom de tous les Canadiens. J'espère qu'au moins une fois chaque année le Conseil canadien de la consommation se réunira dans un lieu autre que la capitale nationale pour faire connaître son action directement auprès des localités et recueillir leurs points de vue sur des problèmes donnés.

En plus des nouvelles tâches importantes entreprises en 1972, le présent Rapport traite de travaux commencés auparavant et qui sont maintenant achevés ou près de l'être. Le Conseil a persisté plus que jamais dans la voie qu'il s'est donnée en exigeant que les propositions qu'il adopte ou met de l'avant soient étayées par des recherches effectuées par des spécialistes.

Il s'est agi d'une année de transition non seulement en raison de la nouvelle direction du Conseil et du manque de spécialistes permanents, mais aussi, je pense, parce que le Conseil lui-même a modifié de façon importante la voie qu'il s'était tracée à sa naissance en décembre 1968. Une clarification de son mandat vint en mars, quand commence effectivement l'année pour le Conseil, et cela a donné une nouvelle impulsion et, à mon avis, une nouvelle dimension d'importance à notre mandat d'organisme consultatif fédéral en matière de consommation. Tandis que nous nous efforçons de nous concentrer surtout sur les questions «aux frontières de la consommation», nos sujets de préoccupation deviennent toujours plus ardues et nous devons, par nécessité, nous occuper moins des questions immédiates et tangibles et davantage des perspectives sur le plan des principes de l'intérêt du consommateur.

A maints égards, l'esprit de coopération et d'entente étroite qui a régné d'une façon générale entre les membres du Conseil est dû à cette nouvelle dimension. Nous sommes les bénéficiaires des fondations solides mises en place par les deux premiers Conseils, qui avaient souffert les premières douleurs de l'enfantement: la facilité relative du fonctionnement du Conseil — en dépit de l'appui d'un personnel limité — est attribuable en grande partie à mon prédécesseur, M. David S. R. Leighton. «Intendant» habile, il a façonné le Conseil et lui a acquis la position respectable et respectée que, je pense, il occupe aujourd'hui, grâce à son dévouement, sa direction éclairée et efficace et son insistance à ne se satisfaire que de la perfection dans le travail. Les Canadiens lui sont redevables de sa contribution discrète mais néanmoins réelle à l'amélioration générale de leur bien-être.

Dans le même esprit, un grand nombre de membres du Conseil qui se sont retirés à la fin de 1970 ont également apporté une contribution importante à ses travaux au cours de leur mandat, et je voudrais leur rendre hommage. Les noms qui viennent aussitôt à l'esprit (parmi d'autres trop nombreux pour les mentionner tous) sont ceux du professeur Jacob S. Ziegel, de Toronto, qui a fait preuve d'initiative dans presque toutes les entreprises du Conseil, mais en particulier dans les

questions relatives au crédit à la consommation, la publicité trompeuse et aux pratiques de vente trompeuse; M^{me} Gwen Robertson, d'Ottawa, qui a rendu des services inestimables dans les recherches et les délibérations du Conseil sur les problèmes particuliers du consommateur à faible revenu; et M. G. C. Clarke de Montréal, qui a été à l'origine des études du Conseil sur l'éducation du consommateur.

Le départ de l'honorable Ron Basford du ministère de la Consommation et des Corporations mérite qu'on le signale tout spécialement. Premier titulaire de ce ministère, c'est lui qui le premier insuffla la vie au Conseil, et c'est lui qui, périodiquement, lui a imprimé une nouvelle orientation et confié des tâches importantes. Il est arrivé naturellement à l'occasion que le Conseil et l'honorable Ron Basford ne soient pas d'accord sur des questions d'intérêt commun. Une situation semblable est inévitable, je suppose, lorsque l'organisme consultatif est indépendant et autonome, que le ministre est un esprit positif, et que tous deux ont un grand respect l'un pour l'autre. On ne pourra probablement jamais évaluer pleinement dans quelle mesure importante M. Basford a contribué à promouvoir les intérêts des consommateurs canadiens dans tant de domaines différents et à améliorer l'atmosphère, le fonctionnement et l'intégrité du marché. Le Conseil reconnaît la dette considérable qu'il lui doit pour l'appui et l'aide qu'il lui a donnés. Par la même occasion, il nous faut rendre hommage à ses réalisations accomplies au nom des consommateurs de tous les milieux de notre pays, ainsi qu'au nom des entreprises dignes de confiance.

Depuis sa création, le Conseil a fait un effort concerté pour amener à participer à son travail et à ses initiatives les membres qui viennent des échelons supérieurs de la direction des entreprises et des syndicats. Malheureusement, d'autres engagements et priorités n'ont pas toujours permis le degré de participation souhaitable. L'absence d'une participation soutenue de leur part a privé le Conseil de la contribution précieuse qu'ils pouvaient apporter aux délibérations, et au domaine général de la consommation.

Il serait vraiment impardonnable que j'omette d'exprimer mes remerciements et ceux du Conseil pour l'appui que nous a apporté le personnel du Conseil et surtout notre secrétaire, M^{lle} Georgine Ulmer, pendant cette période. Je dois également rendre hommage à l'ancien ministre, à son personnel, et aux membres de son ministère pour la coopération et l'aide qu'ils nous ont fournies en de nombreuses occasions.

Les membres du Conseil s'associent à moi pour vous accueillir, Monsieur le Ministre, à ce poste important et exigeant et vous souhaiter le plus grand succès dans vos entreprises. Nous demeurons toujours à votre disposition pour vous fournir conseil et assistance.

Respectueusement soumis,

HAROLD BUCHWALD

Président



C. AVANT-PROPOS

La consommation en 1971: Vue d'ensemble

«Confrontation», voilà le mot qui résume le mieux ce qui s'est passé dans le domaine de la consommation en 1971. Au début de l'année, on commençait à voir de maintes parts d'impressionnantes initiatives favorisant les intérêts du consommateur; des mesures législatives apportaient des correctifs aux imperfections du marché, tandis que les milieux d'affaires réagissaient favorablement aux revendications légitimes des consommateurs. Mais à partir du milieu de l'année et jusqu'en 1972, se firent entendre en même temps dans tout le pays des voix puissantes et bien orchestrées manifestant de l'hostilité et cherchant la confrontation, sous la forme d'une attaque massive et concertée des milieux d'affaires contre le projet de Loi sur la concurrence du gouvernement fédéral.

En dépit d'efforts positifs consentis volontairement par beaucoup d'industriels, de publicitaires, de détaillants et de financiers pour améliorer la qualité du marché, un grand nombre des éternels déséquilibres et inégalités dont étaient victimes les consommateurs persistaient, et continuaient d'exiger une réglementation législative. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont poursuivi un programme chargé de lois visant à défendre les intérêts des consommateurs. Le Québec, par exemple, a réalisé un progrès remarquable en mettant en vigueur sa *Loi de la protection du consommateur*, qui est un code des droits du consommateur, de pratiques commerciales honnêtes et de réparation effective des torts. Les citoyens de cette province sont maintenant sur le même pied que ceux des autres provinces et, à certains égards, les ont dépassés grâce à des mesures progressistes et de grande portée. Les principaux éléments que les autres provinces pourraient envisager d'adopter comprennent, a) la notion de «lésion», qui permettrait au tribunal de récrire les termes d'une transaction fondamentalement inéquitable pour le consommateur; b) l'intervention contre la fausse publicité ou les pratiques de vente trompeuses en faisant, en vertu de la loi, de toute description donnée par un vendeur ou une annonce publicitaire un élément essentiel de la transaction, pouvant entraîner son annulation ou des dommages pour non-exécution; et c) le droit à l'application diligente et peu coûteuse des droits du consommateur par une décision exécutoire des tribunaux, grâce à une procédure qui est à la fois simple et accessible où il n'est pas nécessaire d'avoir recours à des avocats.

Plusieurs autres provinces ont amélioré les lois relatives à la protection du consommateur, et quelques-unes d'entre elles en ont élargi la portée. Les rapports entre propriétaire et locataire, la réglementation des activités des agents de recouvrement, l'interdiction de cartes de crédit non sollicitées, et la réglementation de la vente des appareils auditifs ont tous fait l'objet de mesures législatives au Manitoba. L'Ontario a étudié d'une façon approfondie les problèmes relatifs aux concessions et aux garanties.

À l'échelon fédéral, l'adoption de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage* s'ajoute aux lois visant à procurer au consommateur des garanties accrues dans plusieurs domaines, toutes visant à rendre les transactions plus équitables.

Des porte-parole des consommateurs ont continué à réclamer une plus grande participation des dirigeants du commerce et de l'industrie au dialogue sur la consommation et, vers la fin de l'année, on semblait recevoir quelques réactions favorables. Accusés, au début, d'esquiver la discussion, un nombre croissant d'hommes d'affaires et d'entreprises commencèrent à manifester des réactions encourageantes,

se proposant de collaborer à la refonte des règlements et d'en arriver ainsi à une plus grande intégrité sur le marché. Les chefs d'entreprise ont un rôle capital à jouer dans l'évolution des nouvelles normes de civisme commercial. Le privilège de travailler en société et de récolter ses avantages économiques s'accompagne d'obligations parallèles de faire preuve d'une préoccupation véritable et d'assumer une responsabilité réelle à l'égard de tous les autres membres de la société, et particulièrement ceux avec qui l'on traite pour en retirer un avantage commercial. Mais à en juger par le besoin actuel de mesures et de normes correctives trop de dirigeants des milieux d'affaires ne participent pas au dialogue, ou lui accordent très peu d'importance.

C'est une attitude malheureuse qui persiste. Car il ne fait aucun doute que la loi devrait être le dernier recours dans la promotion de la cause du consommateur. Les lois sont souvent non seulement difficiles et coûteuses à faire appliquer, mais également à modifier, et moins propres à assurer que l'esprit des lois prévale dans l'application à des situations de tous les jours de cette capacité de jugement, de compassion et de mobilité qui caractérise les rapports personnels entre les gens. Espérons qu'il en naîtra une réaction différente et l'adoption de nouvelles normes. Sinon, certains pensent que la crédibilité même de tout le système de l'entreprise privée et son existence dans l'avenir seraient en péril.

Le grand débat relatif à la Loi sur la concurrence: ses leçons sur le plan pratique pour le consommateur

Quels que soient les progrès qu'on ait pu faire pour améliorer le climat en matière de consommation au Canada et réduire l'hostilité évidente entre les consommateurs activistes et ceux qui voudraient faire progresser les intérêts du consommateur d'une part, et les producteurs, négociants et vendeurs de marchandises et de services pour utilisation et consommation personnelles d'autre part, ils ont paru se dissiper vers la fin de 1971 avec la réaction, excessive en certains cas, des milieux d'affaires au bill C-256 de l'ancien Parlement, le projet de *Loi sur la concurrence*. Presque dès le dépôt de cette deuxième mesure législative fédérale d'importance sur la consommation (la première étant la loi créant le ministère de la Consommation et des Corporations), l'atmosphère était chargée d'hostilité et d'invectives dans les attaques dirigées contre le projet de loi et ses principes fondamentaux. Et ces attaques n'étaient pas limitées à l'expression de divergences d'ordre intellectuel. Elles ont été empreintes d'émotivité et de vitupérations.

A la fin de l'année, le ministre de la Consommation et des Corporations avait reçu quelque 300 rapports et mémoires. Parmi ceux-ci, deux ou trois peut-être émanaient de groupes de défense des intérêts du consommateur; les autres émanaient des entreprises industrielles à tous les échelons et dans tous les secteurs.

Le grand débat sur la politique appropriée du Canada en matière de concurrence qui se poursuivait à travers le pays à la fin de 1971, permet d'illustrer les obstacles qu'affrontent ceux qui voudraient parler ouvertement dans l'intérêt du consommateur. La mesure législative projetée que constituait l'ancien projet de loi C-256 et son objectif et ses principes fondamentaux étaient extrêmement complexes, pleins de longueurs et enrobés de termes juridiques, économiques et commerciaux. Néanmoins, les critiques des milieux industriels qui y voyaient des menaces à leurs façons de se comporter en affaires ont été en mesure de mobiliser des dizaines d'avocats, de comptables, d'économistes et d'autres conseillers, tous de grande compétence, pour inonder le ministre de mémoires et de recommandations.

Ils ont été également en mesure d'utiliser les tribunes publiques et de se servir des organes d'information à travers le pays pour organiser une campagne en règle, jouant souvent à fond sur les sentiments et frôlant la démagogie.

Mais qui était là pour défendre les aspects du projet de loi axés sur les intérêts du consommateur? Où étaient leurs mémoires et leurs recommandations? Il aurait fallu les préparer à un coût assez considérable et non déduisible aux fins d'impôt pour les particuliers et les associations de consommateurs alors que pour les entreprises ces dépenses sont déduisibles des revenus. Le principal désavantage de ceux qui parlent au nom des consommateurs reste pourtant le manque de ressources financières et humaines pour préparer des analyses et des rapports pertinents.

Dans le dialogue actuel, il semblerait que cette disparité sur le plan politique soit tout aussi intolérable que les disparités dont souffrent les consommateurs sur le plan commercial. Si l'on permet qu'elle persiste beaucoup plus longtemps, nous aurons de nouveau une représentation inéquitable et des préoccupations inarticulées dont les intérêts du consommateur feront les frais. Cela pourrait bien provoquer une distorsion de la valeur relative des points de vue contraires qui sont exprimés. Le véritable perdant dans cette situation inéquitable n'est pas seulement le droit du public à un marché vraiment concurrentiel, mais aussi son moral lorsqu'il s'apercevra qu'une fois encore ses intérêts sont subordonnés aux intérêts de quelques-uns.

Les domaines prioritaires dans l'avenir

On peut faire observer que s'il a été comparativement difficile jusqu'à présent d'en arriver à un certain équilibre législatif efficace en matière de consommation, cela a été jusqu'à présent le problème le plus facile à résoudre dans le processus de redressement dans les domaines de réelle préoccupation à la fois pour le consommateur, les entreprises et le gouvernement. Déterminer les questions d'intérêt plus générale pour la société et les aborder d'une façon pondérée pour les corriger ou les modifier sont les tâches principales à accomplir dans l'avenir immédiat.

Les efforts les plus simplistes et populaires dans le domaine de la consommation à un niveau élémentaire ont présenté dans le passé et continueront de présenter un problème moins important, car les législateurs et les représentants de l'administration reconnaissent l'intérêt du consommateur assez aisément. Mais lorsque les problèmes deviennent complexes, qui est à même de déterminer l'intérêt du consommateur, d'en débattre et de le faire progresser? Ce qu'il faut c'est une grande compétence, des recherches et de l'expérience pour réclamer instamment de meilleures lois et pouvoir porter un jugement sur celles qui sont présentées pour adoption à l'échelon fédéral comme provincial.

L'examen minutieux par les groupes de défense de l'intérêt du consommateur de ces questions et de leurs prolongements, qu'on ne peut encore tous percevoir clairement, amènera à se poser la question de savoir quand cesse-t-on d'être consommateur et devient-on citoyen.

Comme on le prévoyait, un réalignement rapide des groupes et des intérêts dans le domaine de la protection du consommateur est déjà en cours. Le Conseil canadien de la consommation est non seulement chargé d'être un agent essentiel de cette évolution, mais il continue d'en accepter les buts implicites.

HAROLD BUCHWALD

Président

Conseil canadien de la consommation

D. LE CONSEIL CANADIEN DE LA CONSOMMATION: INITIATIVES, 1971

Les initiatives du Conseil se sont réparties en deux grandes catégories:

1. Une série de travaux portant sur des problèmes de consommation importants et permanents, destinés à établir en dernier ressort des propositions précises de principe, ou des publications intéressant tout particulièrement les consommateurs canadiens.
2. Des projets permanents d'évaluation de la situation générale de la consommation dans le pays tout entier afin de préciser les questions qui doivent être étudiées de toute urgence. Dans plusieurs cas, les activités du Conseil en 1971 représentent l'aboutissement de travaux commencés il y a quelques années. Le Conseil en a poursuivi d'autres en y faisant de nouveaux apports. En outre, de nouveaux domaines ont été abordés et de nouvelles tâches assumées, soit à la demande directe du ministre de la Consommation et des Corporations, soit de la propre initiative du Conseil.

Problèmes précis de consommation

Au cours de l'année, des rapports et recommandations sur la publicité trompeuse et sur les difficultés du consommateur à faible revenu, ont été présentés au Ministre. En outre, des rapports préliminaires ont été préparés sur l'éducation du consommateur, l'intérêt du consommateur dans les professions autonomes, l'affichage des prix unitaires, et une liste des organismes et des tribunaux de réglementation à l'échelon fédéral. En outre, le Conseil a fait connaître ses premières réactions au code de la publicité destinés aux enfants de l'Association canadienne des radiodiffuseurs.

1. La publicité trompeuse et le projet de loi sur la concurrence (Bill C-256)

A sa réunion à Vancouver le 26 septembre, le Conseil a adopté et soumis au Ministre son rapport sur la publicité trompeuse. Le rapport, dont la préparation a exigé près de deux ans, représente une réalisation importante du Conseil. Il s'agit de la troisième partie d'une trilogie de recommandations du Conseil sur la politique en matière de concurrence et les pratiques de vente trompeuses au Canada. En mai 1970, le Conseil a fait des recommandations concernant la mesure législative en préparation dans les domaines des coalitions et de la politique en matière de concurrence. Plus tard la même année, le Conseil a également soumis une série de recommandations détaillées sur les pratiques de vente trompeuses.

Le rapport du Conseil sur la publicité trompeuse au Canada est le fruit de recherches précises et de discussions directes. Il a pour fondement l'étude qu'a préparée pour le Conseil M. Ronald I. Cohen de Montréal, *Le réglementation de la publicité trompeuse au Canada, étude comparative (1970)*, et le Colloque sur la publicité trompeuse tenu sous l'égide du Conseil à Montréal les 4 et 5 décembre 1970. Dans l'avant-propos du compte rendu de ce colloque, cette étude y est commentée en ces termes:

« . . . Ce n'était que normal que le Conseil donne aux annonceurs, aux publicitaires, à ceux qui ont au gouvernement (à l'échelon fédéral et provincial, ainsi qu'aux États-Unis) le rôle de réglementer et de conseiller et aux particuliers qui s'intéressent de façon plus que passagère à la question, l'occasion d'exprimer leurs points de vue sur les conclusions de M. Cohen et de permettre au Conseil de tirer

profit de ce qu'ils pensent sur le sujet en général. Cela a abouti, naturellement, à ce colloque. Il s'avérera d'une valeur considérable pour aider le Conseil à élaborer ses recommandations à l'intention du Ministre pour réclamer des mesures correctives.

Il ressort très clairement du compte rendu une vue d'ensemble assez équilibrée du sujet dans plusieurs de ses nombreux aspects; le point auquel cesse la persuasion légale pour faire place à la tromperie abusive; l'aspect délictueux par opposition à l'acte involontaire, aux pratiques commerciales insuffisantes; l'efficacité de l'auto-discipline des entreprises et ses limites; les recours que le consommateur devrait avoir à sa disposition et la façon dont il pourrait effectivement obtenir réparation; et le rôle d'une acceptation préalable des messages et programmes publicitaires projetés. L'opinion générale exprimée préconisait clairement la prise de mesures correctives, tant par les industries elles-mêmes que par le gouvernement. Il revient maintenant au Conseil de préciser ces recours.»

Un comité spécial ayant à sa tête le professeur William A. W. Neilson a formulé les propositions initiales du Conseil. Quand le Conseil fut prêt à en rendre compte, le projet de Loi sur la concurrence (Bill C-256, 3^e session, 28^e législature) avait été déposé. Le comité et le Conseil portèrent alors leur attention sur les aspects du projet de loi intéressant la publicité trompeuse et les pratiques de vente trompeuses, ainsi que sur certaines des propositions concernant la concurrence loyale. Le texte intégral de ce Rapport est reproduit à l'Appendice «A». Les propositions principales sont, en bref:

a. *Pratiques publicitaires trompeuses*

Le Rapport du Conseil traite essentiellement de toute la gamme des problèmes inhérents à la publicité trompeuse. Il contient également les premières réactions du Conseil aux solutions précises définies dans le projet de Loi sur la concurrence.

Tandis que le Conseil accueille avec satisfaction les articles pertinents du projet de loi qui étendent «aux biens de consommation et aux services sur le marché, les dispositions relatives à la publicité trompeuse», il exprimait les réserves suivantes:

- (a) Le Conseil doute que le projet de loi, surtout l'article 20, tienne suffisamment compte du genre de publicité qui se spécialise dans les sophismes et omet des caractéristiques ou des faits pertinents concernant le bien ou le service à l'égard duquel la publicité est faite. Le Conseil est d'avis que l'omission trompeuse devrait être plus clairement inscrite dans la Loi, « . . . car il est permis de douter que les termes 'description trompeuse pour le public' tiennent compte de ces aspects d'une façon satisfaisante».
- (b) Le Conseil a de la difficulté à comprendre pourquoi les services n'étaient pas compris dans les articles 21 et 24. Le Conseil estime qu'il serait très utile de conserver une certaine uniformité et d'inclure les biens de consommation et les services dans toutes les dispositions relatives à la publicité trompeuse du projet de Loi sur la concurrence.
- (c) Le Conseil a également exprimé quelque doute quant à savoir si le projet de loi procurerait ou non une protection suffisante aux consommateurs, en tant que bloc distinct du public en général. Citant une récente affaire en Ontario, le Conseil faisait remarquer que le Tribunal avait soutenu que le fait de considérer les détenteurs de cartes de crédit comme un groupe à part ou un public captif pourrait créer des échappatoires à la législation relative à la publicité trompeuse. Dans cette optique, le Conseil recommande que les dispositions de l'article 20(2) du projet de loi soient modifiées afin de tenir compte de ces cas.

(b) *Diffusion de l'information*

En plus de ces recommandations précises au sujet du projet de *Loi sur la concurrence*, le Conseil propose que le ministère de la Consommation et des Corporations s'efforce tout spécialement de tenir tous les secteurs du public au courant des faits nouveaux dans le domaine du droit en matière de concurrence en général et dans celui du droit en matière de publicité trompeuse en particulier. Pour que la *Loi* proposée parvienne à éliminer les abus dans la publicité trompeuse, il est impératif que le public soit mis au courant des termes de la loi. Cette publicité éveillerait le consommateur à certains types de duperie. En outre, cela servirait en même temps d'instrument d'éducation pour les hommes d'affaires qui seraient constamment informés des attitudes du gouvernement et des tribunaux. Des communiqués émis chaque fois que sont intentées des poursuites, et que sont connus les résultats de poursuites, pourraient bien contribuer à dissuader les contrevenants en puissance qui ont horreur de la mauvaise publicité.

(c) *Principes directeurs du gouvernement pour des «Pratiques commerciales loyales».*

Le Conseil n'ignore pas que l'industrie de la publicité réclame depuis longtemps des principes directeurs provisoires qui expliqueraient l'interprétation que les autorités fédérales donnent aux lois sur la publicité trompeuse et la façon dont elles seraient amenées à les appliquer dans des situations données. Le Conseil est d'avis que selon les lois existantes ces principes directeurs existaient *de facto*. Alors que les articles 20-26 du projet de *Loi sur la concurrence* traitent de façon très précise des différents types de pratiques de publicité trompeuses, le Conseil estime que la *Loi* devrait prévoir la publication de principes directeurs sur la publicité par le Tribunal des pratiques de concurrence, pouvoir que la *Loi* ne mentionne pas de façon précise. Le but de ces indications serait de déterminer ce qui est honnête et malhonnête pour ce qui est des définitions et des pratiques publicitaires dans des commerces ou des industries donnés.

Le Conseil faisait observer qu'au colloque sur la publicité trompeuse qu'il a tenu à Montréal les participants du monde industriel se sont montrés assez généralement favorables à l'octroi d'un tel pouvoir à cette autorité administrative.

(d) *Auto discipline des agences de publicité*

Le Conseil notait que le Conseil consultatif canadien de la publicité avait été créé expressément pour être l'agent de l'auto-discipline des agences. Il accueille avec plaisir un organisme aussi dévoué au bien public. Par la même occasion, le Conseil a attiré l'attention sur une lacune assez grave; le C.C.C.P. ne compte pas parmi ses membres d'annonceurs au niveau du détail. Étant donné que la majeure partie des abus en publicité se produisent dans les campagnes pour le commerce de détail, cette lacune est, de l'avis du Conseil, particulièrement grave.

Le Conseil estimait, en outre, que le corps le plus important de personnes, c'est-à-dire les consommateurs, n'était pas représenté dans les mécanismes de surveillance et d'application. L'inclusion de représentants d'organismes de consommateurs, en elle-même, ne changera peut-être pas les résultats que l'on obtient par le système actuel, mais le système existant, selon le Conseil, « . . . ne fait qu'accroître les soupçons afférents à toute organisation d'évaluation fermée qui prétend agir dans le plus grand intérêt du consommateur ou même du public. » Le Conseil notait en l'approuvant la décision du C.C.C.P. d'inclure des représentants des

consommateurs dans son nouvel organisme chargé de s'occuper de la publicité destinée aux enfants. Le Conseil espérait que le précédent serait étendu aux autres initiatives du C.C.C.P.

Plus important encore, cependant, le Conseil estimait qu'il était essentiel qu'une fois que les contrevenants au code du C.C.C.P. sur les pratiques publicitaires sont dépistés et identifiés, leurs noms soient rendus publics même s'il fallait faire de la publicité pour exprimer le mécontentement du Comité au sujet d'une pratique donnée. Ce genre de publicité servirait à dissuader les pratiques répréhensibles et renforcerait la crédibilité du Code du C.C.C.P.

(e) *Justification des affirmations publicitaires*

Réflexion faite, le Conseil était d'avis que lorsqu'un annonceur «directement ou indirectement fait une affirmation ou donne des indications quant à l'efficacité, le rendement, la qualité, le prix ou autres qualités ou caractéristiques de son produit ou service, il devrait être en mesure de justifier cette prétention sur demande». Trop souvent, la répugnance de l'annonceur à prouver ses dires a été justifiée sous le prétexte de la concurrence ou que l'annonce avait été approuvée par la Direction des aliments et drogues, ou le réseau ou la station de radiodiffusion.

Selon le Conseil, tout consommateur a le *droit* de demander à un annonceur de justifier ses affirmations au sujet de biens ou de services.

Alors que beaucoup de propositions pour trancher cette question ont été mises de l'avant au Canada et ailleurs, la notion de l'auto discipline de la part des agences de publicité pourrait progresser considérablement si cela devait aboutir à établir une méthode pour conserver et rendre facilement accessible l'information relative aux affirmations formulées dans les annonces.

Dans l'optique de cette recommandation, le Conseil se préoccupait de faire en sorte que la responsabilité pour l'annonceur de justifier ses affirmations concernant le prix habituel soit incluse dans l'article 20(1) du projet de *Loi sur la concurrence*. Le Conseil se demandait pourquoi cette disposition n'incluait pas également les garanties, les conditions de réparation ou d'entretien, etc., et il recommandait qu'il en soit tenu compte.

(f) *Annonces correctives*

Dans d'autres pays on s'est beaucoup occupé de la question d'exiger des annonces correctives de ceux qui sont trouvés coupables de disséminer de la publicité trompeuse. Le Conseil préconise qu'on étudie bien davantage la question avant de recommander ou d'élaborer une ligne de conduite définie. En outre, le Conseil s'interroge sur la réplique qu'on peut opposer aux pratiques publicitaires trompeuses constatées par les tribunaux. Le Conseil a demandé par conséquent au Ministre, « . . . de donner instruction à ses hauts fonctionnaires d'étudier le pour et le contre des annonces correctives et de faire rapport de leurs conclusions au comité permanent de la Chambre des communes qui tiendra les audiences au sujet du projet de loi C-256», de celui qui lui succédera ou du projet de loi qui le remplacera.

(g) *Initiatives provinciales*

Le Conseil notait que les provinces « . . . ont compétence pour réglementer la fausse publicité, et elles doivent commencer à assumer la responsabilité de pro-

mulguer et de faire appliquer des lois dans ce domaine». Il ne fait pas de doute que c'est au niveau des provinces qu'existe l'absence la plus grave de lois dans le domaine de la publicité trompeuse. Le Conseil recommandait ce qui suit:

«Si des lois provinciales uniformes sont désirables, à court terme, au moins, il est important que les provinces prennent des mesures pour combattre la fraude qui lèse le consommateur. Dans les endroits où il y a des registraires provinciaux ou des fonctionnaires de même rang, on devrait leur attribuer le pouvoir d'interdire les pratiques commerciales trompeuses, en permettant naturellement aux contrevenants de faire appel devant les tribunaux. Les lois provinciales pourraient prévoir des sanctions, peut-être mêmes des dommages-intérêts exemplaires, ainsi qu'accorder la permission d'annuler ou de supprimer les chartes de société ou de révoquer les permis autorisant les compagnies à faire affaire dans la province intéressée».

En plus de ces mesures préventives, le Conseil estimait que l'on pourrait adopter des dispositions additionnelles qui permettraient aux autorités provinciales d'intenter des poursuites en matière de consommation devant les tribunaux civils. Étant donné que bien trop souvent il est coûteux pour un consommateur individuel de faire valoir ses droits devant les tribunaux, le Conseil estimait que cela pourrait être un facteur important de promotion de la cause du consommateur lésé.

La question des poursuites collectives en est une autre qui, de l'avis du Conseil, mérite une étude minutieuse de la part des gouvernements provinciaux et fédéral. Les problèmes impliqués dans ce genre de litige et ses répercussions sur l'économie et les milieux d'affaires ne sont qu'obscurément perçus, et beaucoup de travail reste encore à faire avant qu'on puisse l'adopter ou le rejeter.

(h) *Participation de consommateur à l'application des lois relatives à la publicité trompeuse*

L'actuelle *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* contient une disposition unique qui permet à tout groupe de six citoyens de contraindre le gouvernement fédéral à entreprendre une enquête pour déterminer si la loi aurait été violée. Ce pouvoir qu'a le consommateur de présenter une requête n'a pas, selon le Conseil, été utilisé d'une façon abusive (en vérité, il est probable qu'il ait été rarement utilisé), et le Conseil a approuvé son inclusion dans le projet de *Loi sur la concurrence*. Le Conseil a demandé que cette disposition fondamentale soit communiquée à tous les citoyens de la façon la plus large possible. Elle permet au citoyen réfléchi, conscient de son rôle, de participer directement et d'une façon essentielle à l'application de la loi.

(i) *Subvention pour la participation du consommateur à l'examen du Bill C-256 par les comités*

Le Conseil exprime sa conviction dans son Rapport au Ministre que le Bill C-256 est la plus importante mesure législative d'intérêt direct pour le consommateur depuis nombre d'années. Selon les termes du rapport du Conseil, «le projet de loi n'est autre que le canevas officiel de la politique du gouvernement quant au type d'organisation du marché qu'on s'efforcera d'établir pour répondre aux besoins de tous les Canadiens.»

Pour que le projet de loi soit examiné d'une façon efficace par les comités du Parlement, souligne le Conseil, il est impératif que la voix des consommateurs se fasse entendre. Mais leur accorder simplement une audience serait, selon le

Conseil, vide de sens, à moins que ces voix ne soient appuyées par une compétence technique qui donne à leurs déclarations force et efficacité. Le Conseil considère qu'il est dans l'intérêt du public, et plus particulièrement dans l'intérêt des consommateurs, qu'un groupe efficace et informé représente le consommateur devant les comités. Le Conseil recommande donc au Ministre que lui et son ministère étudient sérieusement la possibilité d'accorder une subvention de recherches pour la représentation des consommateurs pendant les audiences du comité parlementaire concernant le projet de loi C-256 ou du bill qui lui succéderait. L'Association des consommateurs du Canada en serait le bénéficiaire logique. Alors que l'importance de cette subvention pourrait être fixée après discussions avec l'A.C.C., le Conseil a à coeur que le principe de la subvention soit accepté sans délai.

Le rapport du Conseil a entraîné un échange de vues réfléchi entre le Conseil et le Ministre, le Comité consultatif sur la publicité du Canada et l'Association des consommateurs du Canada, qui, tous (parmi d'autres), avaient été invités à exprimer leur avis au sujet de ses propositions.

Les textes des premières recommandations du Conseil sur les coalitions, la politique en matière de concurrence et les pratiques de vente trompeuses, figurent à l'appendice «A».

Le Conseil continuera de s'intéresser de près à la *Loi sur la concurrence* pendant qu'elle subira des modifications pour répondre aux recommandations, et le Conseil exprimera sans aucun doute en 1972 son avis sur ces modifications et la portée de leur effet.

2. Charte des droits du consommateur

Lors de la réunion inaugurale du Conseil canadien de la consommation en décembre 1968, le ministre de la Consommation et des Corporations d'alors, l'honorable Ron Basford, a prié le Conseil de s'efforcer d'établir une charte des droits du consommateur pour les Canadiens. Même si le Conseil était divisé quant à l'opportunité d'établir un document de ce genre dans le climat de l'époque en matière de consommation, il s'est néanmoins mis en devoir de recueillir des documents et des études de fond. Deux documents importants ont résultés d'études commandées par le Conseil:

- (a) *Étude sur la satisfaction du consommateur* — Au début de 1970, le Conseil a reçu une étude approfondie des attitudes des Canadiens envers les droits des consommateurs, dans laquelle on a cherché à déterminer les domaines de consommation et des droits des consommateurs qui préoccupent le plus le consommateur canadien. Cette étude a été effectuée pour le compte du Conseil par le *Social Survey Research Centre* de Toronto.
- (b) *Étude sur les attitudes des consommateurs à l'égard des droits des consommateurs* — Cette étude a été elle aussi faite pour le Conseil par le *Social Survey Research Centre*. Effectuée en septembre 1970, elle a été remise au Conseil en novembre. Elle visait à obtenir une image fidèle des attitudes des consommateurs à l'égard d'un certain nombre de «droits» précis ainsi que leurs opinions sur la question de savoir à qui incombait la responsabilité de les protéger et le degré d'efficacité avec laquelle on s'acquittait de cette responsabilité.

A la réunion du Conseil du 26 avril 1971, l'honorable M. Basford a demandé de nouveau que soit élaborée une Charte:

«Je voudrais en premier lieu, si je peux me le permettre, vous prier instamment de vous efforcer d'achever la tâche dont je vous ai chargés à la première

réunion du Conseil en décembre 1968, et je fais allusion bien sûr à la rédaction à mon intention d'un projet de Déclaration des droits du consommateur. Je sais qu'il en est question dans le deuxième rapport annuel et aussi que des travaux sont en cours à ce sujet. Je n'ignore pas, pour être franc, que des membres du Conseil étaient quelque peu sceptiques quant à notre proposition — de tenter d'élaborer une Déclaration des droits du consommateur canadien. Je dois moi-même reconnaître avoir certaines réserves au sujet de déclarations à l'emporte-pièce comme dans une Déclaration de droits, mais je pensais lorsque je m'en suis remis au Conseil et je pense toujours qu'elles servent effectivement, qu'une telle charte, si on parvient à l'élaborer, aurait de la valeur pour les consommateurs canadiens et pour moi, que toutes les vérités que contient toute déclaration ne sont pas nécessairement évidentes en elles-mêmes, mais qu'elles peuvent constituer une base d'entente, ou un point de départ à partir duquel de nouveaux progrès pourraient être faits dans des domaines plus concrets.

Comme je l'ai dit à la première réunion lorsque j'ai demandé que l'on s'efforce d'élaborer une Charte des droits du consommateur, une telle charte constituerait un guide très utile pour les entreprises et le public, et surtout pour le gouvernement dans la mise en œuvre de programmes de protection du consommateur. Certains d'entre vous vont sans doute penser que la question des droits des consommateurs est une chose entendue, parce que vous vous occupez de questions de consommation. Je puis vous assurer que la chose n'est pas entendue. Chaque fois que nous présentons quelque chose au Cabinet, chaque fois que nous présentons quelque chose au Parlement, il y a une grande discussion et un grand débat pour définir ce qui est vraiment sensé, si vraiment on devrait le faire, et si les consommateurs ont effectivement ce droit en question. C'est assurément un effort perdu — si nous pouvions nous mettre d'accord sur une déclaration donnée, qu'elle contienne une énumération générale des droits du consommateur, nous pourrions alors éliminer avec confiance une grande partie de cet effort déjà perdu qu'il faut faire chaque fois que nous essayons d'accomplir quelque chose au nom du consommateur. Certains d'entre vous pensaient qu'une déclaration de ce genre est une sorte de pieux espoir et de la poudre aux yeux. Je ne la considère pas comme telle, pour être entièrement honnête. Il se pourrait bien que lorsqu'on s'applique à mettre sur papier quelque chose qui ne peut l'être, et sur cette question j'ai l'esprit ouvert, ce n'est pas la chose la plus facile au monde, surtout lorsqu'il s'agit de définir des droits. Il se peut fort bien que cela soit impossible. J'espère de tout coeur qu'on ne le ferait pas la faute de ne pas essayer, car je crois que le tout serait d'une grande utilité; cela servirait à une fin d'ordre très pratique dans ce pays et j'invite instamment le Conseil à continuer à travailler à cette tâche pour voir si véritablement nous ne pourrions pas rédiger dans des termes assez généraux, une Charte des droits du consommateur à l'intention du consommateur canadien . . . »

S'appuyant sur les deux études préparées pour lui par le *Social Survey Research Centre*, le Conseil en est arrivé à la conclusion qu'il y avait, effectivement, des droits et des aspirations fondamentaux des consommateurs canadiens en 1971. Aujourd'hui, les consommateurs escomptent qu'ils auront accès d'une façon assez raisonnable aux biens et aux services, et qu'ils n'auront pas à souffrir parce qu'ils font partie d'un marché captif. Ils sont en droit d'obtenir des faits exacts au sujet de ces biens et services afin de prendre des décisions en connaissance de cause. Ils s'attendent que leurs achats seront faits à un prix équitable et qu'on n'abusera pas d'eux en matière de qualité ou de prix. Aucun consommateur ne devrait être l'objet de pressions déloyales ou désavantagé illégalement lorsqu'il achète des biens ou des services. Et ces biens et services ne devraient pas exposer un usager à des risques inattendus. Et, pour donner à tout cela un sens concret tout consommateur devrait recevoir une réparation prompte et entière pour tout produit ou service qui n'est pas conforme à ce qui est explicitement ou implicitement garanti.

Une fois que les membres sont tombés d'accord, la tâche qui les a vraiment obligés à donner toute leur mesure consistait à s'entendre sur le libellé de la Charte en termes clairs, directs et bien précis. Les services de ceux qui sont peut-être les meilleurs spécialistes en communication au Canada ont été mis à la disposition du Conseil. Il fallut surmonter les problèmes de traduction en langue française. Ce qui en est résulté, bien que ce ne soit pas le fruit d'un accord unanime, représente, comme l'a dit le président dans sa lettre de présentation au Ministre à l'extrême fin de l'année, « . . . le plus beau travail que le Conseil ait pu fournir en cette matière ».

Le texte du projet de Charte canadienne des droits du consommateur établi par le Conseil figure à l'appendice «B». Le Ministre étudie la Charte présentement.

3. Rapport préliminaire sur les difficultés du consommateur à faible revenu

En novembre 1970, le Conseil a tenu un colloque à Winnipeg sur les difficultés propres au consommateur à faible revenu. Les résultats de ce colloque, ainsi que les enquêtes diverses entreprises par le Conseil, ont conduit le Conseil à faire parvenir au ministre un rapport préliminaire à la fin de 1971. Il ne s'agit que d'un rapport préliminaire parce que le Conseil croit qu'il devrait travailler d'une façon continue sur cette question. Étant donné le volume important des nouveaux documents, rendus publics récemment, y compris le *Rapport du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, il est évident qu'il est nécessaire d'en faire l'étude et l'analyse critique. Le Conseil ne croit pas que ses critiques et ses recommandations fourniront toutes les réponses aux difficultés qu'éprouve le gagne-petit. La question présente en vérité beaucoup d'aspects différents, mais en ce qui concerne ces problèmes qui se rapportent d'une façon particulière au consommateur à faible revenu, le Conseil espère que son travail sera utile. En outre, le Conseil s'est montré peu disposé à diviser l'ensemble des consommateurs en groupes stratifiés. Les consommateurs à faible revenu ont des difficultés qui sont spéciales à maints égards, mais ils ont en commun avec les autres consommateurs, et cela quels que soient leurs revenus, un nombre considérable de difficultés. Ainsi, même si le Conseil se préoccupe de certaines des difficultés propres au consommateur à faible revenu, il s'acquitte toujours des obligations qu'il a envers tous les consommateurs.

Le rapport est considéré comme un document interne reflétant les points de vue actuels du Conseil sur la question. Le Conseil a cru pourtant important d'indiquer aux participants à la Conférence de Winnipeg dans quelle direction il orientait ses efforts, et des exemplaires du rapport leur ont été envoyés à cette fin.

4. Code de radiodiffusion en ce qui a trait à la publicité destinée aux enfants

A sa réunion du 29 novembre 1971, le Conseil a fait connaître ses premières réactions aux articles du Code de la radiodiffusion relatifs à la publicité destinée aux enfants adopté au mois d'octobre par l'Association canadienne des radiodiffuseurs. Se fondant sur la réaction initiale du Conseil, le président, dans une lettre adressée au président de l'Association le 14 décembre 1971, s'exprimait en ces termes:

«A sa réunion du 29 novembre 1971, le Conseil canadien de la consommation a procédé à un examen préliminaire du Code de la publicité destinée aux enfants à la radio et à la télévision, et bien que notre étude ne soit assurément pas terminée, j'ai été prié de vous informer de l'intérêt qu'a suscité au sein du Conseil ce que vous avez fait dans ce secteur de grand intérêt pour les consommateurs, ainsi que de nos réactions initiales à l'égard du Code.

On peut les résumer comme suit:

1. Nous approuvons les principes fondamentaux et l'esprit d'un Code qui traite d'une question si importante et que réclamaient depuis un certain temps déjà les parents et les consommateurs intéressés. A notre avis, nous aurions dû avoir un tel code depuis longtemps. Nous notons, en outre, que la portée du Code lui-même devrait s'étendre à toutes les formes de publicité dans *tous* les organes d'information et pas seulement dans le domaine de la radiodiffusion.
2. Nous notons avec approbation la nomination de représentants du public (qui seront nommés par l'Association des consommateurs du Canada) au sein des organismes qui veilleront à l'application des règlements du Code. Cela est en conformité avec la recommandation du Conseil relative à l'autodiscipline des entreprises industrielles contenue dans ses recommandations sur la publicité trompeuse soumises à l'honorable ministre de la Consommation et des Corporations le 26 septembre de l'année en cours.
3. En même temps, le Conseil m'a prié d'attirer votre attention sur le fait qu'il s'inquiète dès maintenant de voir que les mécanismes de mise en application eux-mêmes laissent beaucoup à désirer, et que les sanctions prévues sont bien trop légères pour être vraiment efficaces. Les violations fréquentes commises par les annonceurs et les radiodiffuseurs devraient être rendues publiques par l'A.C.R. Les réponses de l'application du Code devraient s'engager à rendre publique, périodiquement, la façon dont elle s'acquitte de sa responsabilité dans ce domaine grave, y compris, en particulier, les noms des annonceurs, des agences de publicité et des radiodiffuseurs contrevenants.

Le Conseil canadien de la consommation s'est engagé à étudier le Code de la radiodiffusion relative à la publicité destinée aux enfants d'une façon plus détaillée et vous transmettre ses points de vue et ses réactions en temps et lieu. Toutefois, nous tenions à ce que vous preniez connaissance de ces observations initiales et nous accueillerons avec plaisir vos commentaires à leur propos.»

Le Conseil a constitué un comité spécial, présidé par M^{lle} Niquette Delage, pour étudier le Code en profondeur et faire d'autres commentaires à ce sujet.

A la date de la préparation du présent rapport, on n'avait reçu aucun accusé de réception ni de réponse du président de l'Association canadienne des radiodiffuseurs.

5. Éducation du consommateur

Dans son deuxième rapport annuel (pour 1970), le Conseil indiquait qu'il continuait ses études sur le problème essentiel de l'amélioration de l'éducation du consommateur. Dans ce but, le Conseil avait entrepris plusieurs études dont *l'Enquête sur l'éducation du consommateur au Canada*, faite pour le Conseil par l'Association canadienne pour l'éducation des adultes et publiée en 1970. Les conseillers en recherche affectés à ce travail et le comité *ad hoc* du Conseil dirigé par M^{me} A. F. W. Plumtre ont présenté plusieurs avant-projets au Conseil pour qu'il les étudie. Chaque avant-projet fait l'objet d'un examen minutieux de la part du Conseil entier, et lorsque nécessaire, des recherches et des études supplémentaires sont entreprises afin de s'assurer que le rapport et les recommandations auront, lorsqu'on les publiera, une portée aussi vaste que possible.

L'ensemble de la question de savoir comment informer le consommateur de ses droits et de ses responsabilités conformément à la loi existante est, de l'avis du Conseil, de la plus haute importance. Le rapport définitif devrait être adopté au début de 1972, mais le Conseil continuera de s'intéresser à cette question et des études complémentaires sur les aspects divers du problème sont déjà bien engagées.

Dans ce but, certaines des solutions envisagées ont un caractère unique et innovateur. Beaucoup d'entre elles demanderont des efforts soutenus de la part des gouvernements, des entreprises et des associations de consommateurs de toutes sortes pour entreprendre des efforts encore plus grands que par le passé. L'objectif sera de faire en sorte que le consommateur dans l'avenir soit mieux informé et, par conséquent, plus sensibilisé et plus en mesure de s'exprimer.

6. Faillite personnelle du consommateur

A la réunion d'avril du Conseil, l'honorable Ron Basford lui a demandé de lui faire connaître ses réactions aux recommandations concernant les faillites du consommateur et du salarié contenues dans l'étude spéciale du gouvernement fédéral intitulé *Faillite et insolvabilité: Rapport du Comité d'étude sur la législation en matière de faillite et d'insolvabilité, 1970*. A maints égards, il s'agissait d'une question sur laquelle le Conseil avait déjà exprimé son inquiétude dans sa première communication au Ministre, en 1969, soit le *Rapport sur le crédit à la consommation*.

Un comité *ad hoc* du Conseil sous la présidence de M. George S. May a été créé. Sa tâche première fut d'organiser un colloque d'une demi-journée au nom du Conseil à Vancouver le 27 septembre, dans le cadre d'une réunion ordinaire du Conseil qui se tenait à ce moment-là. Environ 125 personnes y assistèrent, et prirent connaissance, ainsi que les membres du Conseil, des opinions des spécialistes sur la question de l'insolvabilité du consommateur.

La communication principale fut celle qui donna le professeur Jacob S. Ziegel, de l'Osgoode Hall Law School, Université York, à Toronto, ancien membre très actif du Conseil. Les participants au débat comprenaient M. Phillip Gibeau, président du Debtor's Assistance Board, à Edmonton; M. George Penfold, directeur général, Metropolitan Toronto Debt Counselling Service, de Toronto; et M. Louis Van der Gracht, directeur général de la Richmond Savings Credit Union, Richmond, C.B.

Le comité évalue les résultats de ce colloque et d'autres faits nouveaux. On prévoit que son rapport sera entre les mains du Conseil au milieu de 1972.

7. Représentation des consommateurs dans les commissions, organismes et tribunaux de réglementation et les professions autonomes

Le projet le plus hardi qui ait été entrepris par le Conseil de la consommation depuis sa création concerne la demande que lui a faite l'Honorable Ron Basford à sa réunion d'avril d'étudier la représentation des consommateurs dans l'éventail des conseils, organismes, tribunaux et commissions de réglementation gouvernementales à tous les niveaux. L'étude envisagée par le Conseil portera non seulement sur les organismes de réglementation, les offices de mise en marché et autres, mais aussi sur les organismes professionnels autonomes qui émettent des permis et prennent des mesures disciplinaires, et auxquels sont accordés un statut et un pouvoir semi-officiel dans tous les domaines d'intérêt direct pour le consommateur.

M. Basford a traité des problèmes généraux dans les termes suivants:

«Je voudrais que vous me fassiez connaître vos vues et vos recommandations sur ce que je crois être un très important champ d'activité lorsqu'on constate qu'une proportion toujours plus grande de notre produit national brut émane en

fait des organismes de réglementation, des bureaux d'émission et de permis, des offices de commercialisation. Il est essentiel que nous examinions maintenant dans quelle mesure exacte ils représentent le consommateur et dans quelle mesure ils tiennent compte dans leurs décisions de l'intérêt de celui-ci.»

En acceptant cette tâche, le Conseil a nommé un comité spécial dirigé par M. Peter Pearse pour coordonner les travaux de recherche. Comme première mesure, le comité a réparti le champ de son activité en quatre secteurs distincts:

1. Conseils et commissions de réglementation
2. Offices de commercialisation des produits (ceux qui s'occupent de produits précis)
3. Professions autorisées
4. Services publics

Au cours de l'été de 1971, le comité s'est fait dresser par M. Benoit Tremblay, étudiant montréalais, un inventaire des offices, organismes et tribunaux fédéraux de réglementation pertinents. Le comité a maintenant établi ses priorités et les domaines sur lesquels il se concentre.

Au cours de 1972, le travail initial sur ce projet sera entrepris et de cela devrait sortir le premier de trois ou quatre rapports préliminaires, chacun portant sur un aspect distinct de la question. Au cours de 1972, une partie importante du budget du Conseil pour les travaux de recherche sera d'ailleurs affectée à ce projet.

Projets en cours

1. "The Consumer Interest"

En 1971, le Conseil a continué d'apporter son appui à la publication par l'Université de Guelph d'un bulletin bimensuel sur la consommation, *The Consumer Interest*. Il s'adresse surtout aux spécialistes dans le domaine de la consommation.

Avant sa parution, il n'existait aucune publication générale du genre que s'efforce d'être *The Consumer Interest*. En fournissant des renseignements concis dans le domaine de la consommation, d'intérêt national comme provincial, ainsi que des analyses et résumés d'articles, et d'autres textes, le bulletin espère contribuer à la dissémination des renseignements relatifs à la consommation parmi les éducateurs et autres personnes engagées dans le domaine de la consommation. Jusqu'à présent, six numéros de la publication ont paru et il semble qu'elle est sur le point de devenir un supplément réussi autant qu'important en ce qui concerne l'information en matière de consommation pour les Canadiens.

2. Une revue consacrée aux questions législatives en matière de consommation

Depuis 1971, le Conseil cherche à créer une revue législative publiée et vendue régulièrement et qui serait consacrée aux questions techniques et juridiques se rapportant à la consommation. Ce projet est placé sous la direction du professeur W. A. W. Neilson de l'Osgoode Hall Law School, membre du Conseil.

Les efforts en vue de réaliser la publication se poursuivront en 1972.

3. Diffusion de programmes relatifs à la consommation par les organes d'information

Le Conseil a continué à travailler étroitement avec les organes d'information afin d'augmenter le volume des renseignements relatifs à la consommation. On note un certain progrès dans tous les media, où l'on trouve un plus grand intérêt, des articles et des émissions spéciales et une meilleure compréhension et une meilleure réceptivité vis-à-vis des informations d'intérêt pour le consommateur.

Accroissement du rôle public du Conseil

Dans ses premières années, le Conseil canadien de la consommation a délibérément adopté une attitude discrète, choisissant d'être jugé uniquement d'après ses initiatives et ses réalisations. L'année dernière, le Conseil s'est manifesté d'une façon plus visible. De plus en plus des organismes et des particuliers s'adressaient à lui ou invitaient son président et les autres membres du Conseil à discuter avec eux de questions générales ou particulières ayant trait à la consommation.

Une liste des discours que le président a accepté de prononcer ou des autres engagements qu'il a pris à ce titre, permettra d'illustrer la diversité des groupes de Canadiens qui s'intéressent au travail du Conseil:

1. Viewpoint, Réseau national de télévision de Radio-Canada
Mardi, 27 avril 1971 — «Corporate Responsibility».
2. Association des consommateurs du Canada — Assemblée annuelle — Halifax, Nouvelle-Écosse, le 7 juin 1971 — «The Canadian Consumer Council — What Is It Doing For Consumers?»
3. Canadian Toilet Goods Manufacturers Association — Assemblée annuelle et congrès — Miami, Floride, le 14 juin 1971 — «Consumer Involvement»
4. Institut canadien des comptables agréés — Congrès national, Winnipeg, Manitoba, jeudi 9 septembre 1971 — «Changing Values and The Business Community»
5. Institut de la publicité canadienne — Assemblée annuelle et conférence, Montebello, Québec, le 24 septembre 1971 — «Trends in the Regulation of Advertising»
6. Chambre de commerce de Winnipeg — Conférence sur le Bill C-256 — la Loi sur la Concurrence du Canada — Winnipeg, Manitoba, le 20 octobre 1971 — «The Act and the Consumer»
7. The Advertising and Sales Club of Toronto, Toronto, Ontario — Déjeuner-causerie, le 9 novembre 1971 — «The Current Climate of Consumerism: Messages to and From the Marketplace»
8. Junior League of Winnipeg, Winnipeg, Manitoba, Assemblée du soir, le 9 novembre 1970 — «The Consumer Revolution»
9. The Rotary Club of North Winnipeg, Winnipeg, Manitoba, le 3 décembre 1971 — «Consumerism and the Beleaguered Canadian Businessman»
10. Article spécial pour *Canadian High News*, publication de Toronto, Ontario — octobre 1971 — «The Consumer As King»

Le nombre d'engagements qu'a acceptés le Président pour 1972 est peut-être plus élevé.

E. CONSEIL CANADIEN DE LA CONSOMMATION: MANDAT

En mars 1971, le ministre de la Consommation et des Corporations d'alors a proposé, après consultation avec l'ancien et l'actuel président, le mandat suivant, qui a été adopté par le Conseil de la consommation à sa réunion du 26 avril 1971.

1. Le Conseil canadien de la consommation a été établi en conformité de l'article 7 de la Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations, qui se lit comme suit: «Le gouverneur en conseil peut établir un Conseil consultatif de la consommation chargé de conseiller ou d'aider le Ministre ou d'accomplir les devoirs et fonctions que spécifie le gouverneur en conseil et fixer la rémunération et les dépenses à payer aux personnes nommées pour en faire partie.
2. Le Conseil doit faire rapport au Ministre sur les questions que celui-ci peut de temps à autre soumettre au Conseil pour recevoir des avis et de l'aide dans l'exécution des fonctions du Ministre en conformité de l'article 6 de la Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations, ainsi que sur les autres questions que le Conseil, agissant de concert avec le Ministre, considère comme étant de nature à favoriser les intérêts du consommateur dans l'économie canadienne.
3. Le Conseil peut, dans l'accomplissement de son travail, entreprendre des études, commander des recherches, tenir des réunions publiques et préparer des rapports, et il publiera de temps à autre des rapports et des études selon qu'il le jugera opportun, après en avoir au préalable remis des exemplaires au Ministre qui pourra, pour des motifs raisonnables, informer le Conseil que la publication n'est pas d'utilité publique.
4. Dans l'exécution du mandat susmentionné, les membres du Conseil, qui auront été choisis dans certains cas en raison de leur appartenance à certains groupes, doivent exercer leur rôle en tant que particuliers puisant dans leur expérience et leurs connaissances personnelles du domaine de la consommation ainsi que dans l'intérêt qu'ils y portent, et non à titre de représentants de ces groupes.
5. En arrêtant le plan de son programme, le Conseil doit rester en étroite liaison avec le ministère de la Consommation et des Corporations en vue d'empêcher tout chevauchement des efforts et d'assurer l'évaluation, sous le rapport de la participation à la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de consommation, de l'activité du ministère et du Conseil dans la poursuite des objectifs de l'article 6 de la Loi, compte tenu du fait que le budget du Conseil et celui du ministère sont alimentés par les deniers publics.
6. Le Conseil est essentiellement un organisme consultatif auprès du Ministre, aussi ne conviendrait-il pas qu'il devienne membre d'une autre organisation telle que l'Organisation internationale des unions de consommateurs.
7. Les membres du Conseil sont nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat de deux ans, sauf renouvellement.
8. Le président du Conseil est nommé par le gouverneur en conseil, et il exerce son mandat à titre amovible pour une période n'excédant pas deux ans.
9. Les membres du Conseil remplissent leurs fonctions sans rémunération, mais ils ont droit au remboursement des frais raisonnables de déplacement et de subsistance se rapportant aux fonctions du Conseil et autorisés par le gouverneur en conseil.
10. Le président reçoit la rémunération et le remboursement de frais qu'autorise le gouverneur en conseil.

11. Le Conseil peut engager le personnel supplémentaire qu'il juge nécessaire, sous réserve des limites imposées par le budget annuel du Conseil pour ce qui est du nombre d'employés et des ressources financières, et en conformité de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et de son règlement d'exécution.
12. Le Conseil se réunit au moins trois fois par an.

F. LE CONSEIL CANADIEN DE LA CONSOMMATION: SON RÔLE ET SES FONCTIONS

Membres

Le Conseil canadien de la consommation est actuellement formé de vingt membres dont les mandats échelonnés quant aux dates d'expiration des fonctions. Ils viennent de toutes les régions du Canada et de tous les secteurs du marché.

Tous les membres du Conseil travaillent bénévolement et sans rémunération. En 1971, pour la première fois depuis la création du Conseil, le président a été classé dans la catégorie des employés «à temps partiel» et il reçoit un traitement.

Le président, la vice-présidente et les membres actuels du Conseil ont été nommés par décret en date du 28 mars 1971.

Fonctionnement

Le Conseil est dirigé par un directeur-général et un secrétariat qui sont installés dans des bureaux situés au 207, rue Queen, à Ottawa.

Le premier directeur général fut M. Gordon Anderson, qui occupa cette charge jusqu'en novembre 1970. M. Leonard Lee a été directeur général intérimaire jusqu'à septembre 1971, quand lui succéda le directeur actuel, M. David Bond, attaché auparavant au Département de l'économie de l'Université de Colombie-Britannique.

Le secrétariat, sous la surveillance du président, s'occupe des affaires courantes du Conseil et de ses activités entre les réunions. Les recherches sont effectuées par l'octroi de contrats à des personnes qualifiées et à des organismes compétents dans l'ensemble du Canada. Le Conseil a également engagé à l'occasion un assistant de recherche pour se consacrer à des travaux particuliers, en plus des recherches effectuées par le directeur général. M. Ken Rubin a travaillé à ce titre jusqu'en janvier 1971.

Les membres du secrétariat du Conseil font partie de la Fonction publique du Canada.

La direction des activités entre les réunions du Conseil est déléguée à un comité directeur comprenant le président, le vice-président et trois membres du Conseil. Des travaux relatifs aux sujets qui préoccupent plus particulièrement le Conseil sont confiés à des comités *ad hoc* formés de membres du Conseil qui fonctionnent comme des «groupes de travail». Ils évaluent les travaux de recherche et analysent les divers aspects de la question particulière qui leur est soumise et présente des rapports et des recommandations à l'honorable ministre de la Consommation et des Corporations, et il est ensuite libre (sous réserve des contraintes de l'intérêt public) de les rendre publics de la façon qu'il juge à propos.

L'opinion générale du Conseil

Le critère pertinent qu'appliquent les membres au cours des délibérations du Conseil est celui de favoriser l'intérêt général du consommateur.

Le Conseil se réunit seulement quatre ou cinq fois par an et séance plénière. Conséquemment, c'est une tâche laborieuse et peu rapide que d'en arriver à l'adoption de propositions, surtout que les propositions sont examinées minutieusement par les membres séparément et collectivement.

Orientation: Les frontières de la consommation

Ses membres ayant peu de temps à y consacrer et les intervalles entre les réunions étant prolongées, le Conseil s'est soucié surtout de questions d'intérêt très général, plutôt que des problèmes plus immédiats de chaque jour. Dans l'ensemble, ses initiatives jusqu'à présent reflètent cet objectif. Au commencement de l'exercice de 1971 du Conseil, l'honorable Ron Basford a exposé ce point de vue dans les termes suivants:

« . . . Il me semble que le Conseil a comme fonction plus utile de se tourner et s'intéresser aux *frontières de la consommation*, à ces domaines où des problèmes se posent déjà, mais pour lesquels aucune solution n'a été proposée. Le Conseil devrait y réfléchir et m'indiquer par des propositions la façon dont on devrait aborder les problèmes du consommateur qui resteront à résoudre une fois que nous nous serons occupés, au ministère, des problèmes les plus évidents et des solutions les plus immédiates. Je désire faire valoir qu'à mon avis le Conseil devrait, dans son travail, s'efforcer constamment de m'indiquer dans quels domaines nous devrions à titre de ministère de la Consommation entreprendre de faire des plans en matière législative et qu'il devrait me dire où l'on devrait s'efforcer de trouver les solutions à la *frontière de nos connaissances* et à la *frontière des problèmes*. »

Et lors de la réunion du Conseil à Vancouver le 26 septembre 1971, il ajoutait à ces propos ce qui suit:

« La dernière fois que nous nous sommes rencontrés, j'ai parlé du rôle et de l'objectif du Conseil, tels que je les voyais. J'ai souligné qu'il s'agissait d'un organisme consultatif auprès du Ministre, et non auprès de mon ministère, et qu'ils devraient être une source supplémentaire de conseils et d'idées réfléchis sur les questions de consommation. Le fait même que vous venez d'horizons divers devrait, je pense, contribuer à donner juste mesure à vos conseils, qui devraient porter davantage sur les questions à long terme que sur les préoccupations immédiates.

Comme je l'ai dit auparavant, le Conseil canadien de la consommation devrait regarder au-delà des *frontières de la consommation*, vers ces domaines où l'on constate facilement l'existence de problèmes, mais pour lesquels on n'a encore proposé aucune solution. »

Le Conseil reconnaît que l'essentiel de son mandat est d'étudier périodiquement ces domaines, mais à la demande du Ministre, de sa propre initiative, ou à la suite d'avis exprimés par des groupes ou des personnes de l'extérieur du Conseil, il analyse et soumet des recommandations sur des questions de nature et de préoccupation plus immédiates.

C'est cette attitude principe qui permet de guider le Conseil dans ses initiatives et le choix des domaines auxquels il consacrer ses efforts et ses ressources en priorité.

Travaux de recherche

Vu sa nature, le Conseil a estimé qu'il n'était guère en état de s'occuper de questions — courantes ou à court terme — d'une portée relativement restreinte sauf en exprimant essentiellement sa réaction. Il s'est borné par conséquent à prendre en considération les problèmes d'intérêt public de portée plus générale qui renaissent périodiquement et touchent le grand public.

Des raisons d'ordre budgétaire ont limité le Conseil à un personnel peu nombreux et ont déterminé l'orientation et la nature de ses initiatives. Le Conseil a eu comme ligne de conduite de confier à des organismes de l'extérieur le gros de

ses recherches et de collaborer activement avec des particuliers et avec des organismes déjà existants mieux pourvus pour la mise en oeuvre de programmes. De la sorte, le Conseil est en mesure de coordonner et d'encourager les efforts d'autres organismes dont les ressources se prêtent mieux à ces réalisations compte tenu du temps et du budget à leur disposition. On considère qu'un des principaux rôles du Conseil consiste à aider à établir des rapports entre les nombreux groupes qui s'occupent activement de questions relatives à la consommation, et de constituer ainsi un moyen de communication et de coordination de ces travaux.

En outre, le Conseil a pris lui-même un grand nombre d'initiatives et effectué de nombreuses études particulières.

Les recherches faites par le Conseil ne se limitent pas à l'octroi de contrats pour des études et des enquêtes. Le Conseil lui-même a pris des initiatives pour organiser des colloques, des conférences et des discussions pour mettre ses membres en contact direct avec les problèmes, les sujets de préoccupation et les solutions qui sont examinés. Dans ce contexte, le Conseil a tenu un colloque sur les difficultés du consommateur à faible revenu à Winnipeg en novembre 1970, et une conférence à Vancouver en septembre 1971 sur les recommandations concernant la faillite des consommateurs faites par le groupe de travail fédéral sur la faillite.

Il se peut que l'une des méthodes idéales pour effectuer des recherches soit la façon dont le Conseil a abordé la question de la publicité trompeuse au Canada. Lorsque le Conseil commença à se pencher sur ce problème qui préoccupe beaucoup le consommateur, il se mit en devoir en premier lieu d'entreprendre une étude de la nature précise du problème, ainsi que de la réglementation actuellement existante, de l'attitude des tribunaux en cette matière et de l'expérience comparative dans d'autres pays (notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni). L'étude effectué par M. Ronald I. Cohen, avocat montréalais, et dont la préparation a demandé plus d'un an, est devenue un excellent outil d'information pour tous ceux qui s'intéressent à la question.

A la suite de la publication de l'étude de M. Cohen (*La réglementation relative à la publicité trompeuse au Canada — une approche comparative*), le Conseil a organisé et dirigé un colloque sur la publicité trompeuse à Montréal en décembre 1970. Des annonceurs, des membres de l'industrie de la publicité, des représentants du gouvernement, des universitaires, des représentants des consommateurs, et ceux qui s'intéressent tout particulièrement à la question et qui la connaissent bien y ont participé. Des communications de qualité y furent faites. Il s'ensuivit un dialogue très positif au cours duquel les points de vue étaient spontanément échangés et contestés. Ce colloque a été une nouvelle contribution importante au dossier de la publicité trompeuse au Canada.

Tout cet échange de points de vue a servi de base aux recommandations sur la publicité trompeuse faites par le Conseil en septembre 1971, dans son analyse du Bill C-256, projet de *Loi sur la concurrence*.

(Cela allait aussi de concert avec la préoccupation du Conseil de créer un dialogue sur le marché. De l'avis des membres du Conseil, le manque de communication entre les consommateurs, le monde des affaires, le gouvernement et d'autres organismes intéressés constitue l'une des questions les plus brûlantes du domaine de la consommation. Le Conseil a entrepris à titre hautement prioritaire la tâche difficile d'améliorer cette communication, tâche pour laquelle ses membres croient que le Conseil est exceptionnellement bien adapté en raison de sa composition et de la situation qu'il occupe au Canada.)

Une chose est essentielle à l'existence du Conseil: son point de vue selon lequel la recherche et la publication sont des éléments préalables importants à des déclarations publiques et aux recommandations relatives aux principes à suivre. Une brève liste des rapports du Conseil, des documents de travail, des études de fond et des publications du Conseil depuis sa création est annexé au présent rapport (appendice «C»).

G. RAPPORT FINANCIER

ÉTAT DES FINANCES 1971

Personnel et salaires	\$24,291
Transport et communications	23,590
Information	1,340
Services professionnels et spéciaux	28,019
Loyers	2,579
Services publics, équipement et fournitures	4,676
Autres	748
TOTAL	\$85,243

H. CONSEIL CANADIEN DE LA CONSOMMATION: HISTORIQUE

Création

En décembre 1967, a été sanctionné le Bill C-161 instituant un ministère de la Consommation et des Corporations. L'article 7 de cette Loi prévoyait la formation d'un conseil consultatif chargé de conseiller le ministre, comme l'avait préconisé le Conseil économique du Canada dans son *Rapport provisoire sur les affaires du consommateur et le ministère du Registraire général* (juillet 1967).

Membres

Les premiers membres du Conseil canadien de la consommation ont été nommés par décret du Cabinet fédéral en novembre 1968, et se sont réunis pour la première fois en décembre de la même année. Il y avait au début vingt-quatre membres, dont la moitié étaient nommés pour deux ans et les autres pour seulement un an. Actuellement, le nombre des membres n'est que de vingt.

Le premier président du Conseil a été M. David S. P. Leighton, auparavant professeur de commercialisation à l'École d'administration des affaires de l'Université Western Ontario, et actuellement directeur du Banff Centre. Il a été nommé à l'été de 1968 et resta en fonction jusqu'à la fin de 1970. Sous sa direction éclairée, le Conseil a pris forme et a entrepris un grand nombre des études et travaux divers qui ont commencé à porter fruit au cours de 1971. M. Leighton demeure membre du Conseil.

L'honorable Réjane Laberge-Colas, de Montréal, première femme nommée juge d'une cour supérieure au Canada, a été vice-présidente pendant les deux premières années d'existence du Conseil.

Les anciens membres du Conseil sont le juge Mary Batten, Saskatoon; M^{me} Carmelle Bérubé (Association Coopérative Féminine), Québec; M. Irénée Bonnier (Fédération des Caisses Populaires Desjardins), Lévis; M. Arthur J. E. Child (Burns Food Ltd.), Calgary; M. G. C. Clarke (Standard Brands Ltd.), Montréal; M. François Cleyn (Cleyn & Tinker Ltd.) Huntington, Québec; M. John Fryer (British Columbia Government Employees' Union), Victoria; M^{me} Jean Jones (Présidente sortante de l'Association des consommateurs du Canada), Dundas, Ontario; M. Andrew Kershaw (Ogilvy & Mather Ltd.), Toronto; le sénateur E. M. Lawson (Teamsters Joint Council No. 36), Vancouver; M. Arthur Leblanc (United Maritime Fisherman), Halifax; M^{me} Antonio Paradis (Cercles des Fermières), Ancienne-Lorette, Québec; M^{me} Gwen Robertson, Ottawa; M^{me} Glenora Slimmon (ancienne présidente de l'Association des consommateurs du Canada), Winnipeg; M^{lle} Anna Templeton, ministère de l'Éducation de Terre-Neuve, Saint-Jean; M. Lon Weinstein (anciennement de Loblaw Groceries Co. Ltd.), Toronto; et le professeur Jacob Ziegel (Université York), Toronto.

Ligne d'action et méthodes

Au cours de ses premières délibérations, le Conseil a élaboré certaines méthodes et une certaine ligne d'action qui l'orienteront dans ses démarches futures. Elles sont le fruit de discussions et du dialogue entre le ministre de la Consommation et des Corporations de l'époque, l'honorable Ron Basford, et le Conseil, et entre les membres eux-mêmes.

Lors de la première réunion du Conseil, en décembre 1968, M. Basford a proposé les principes directeurs suivants pour aider au lancement du programme du Conseil:

« . . . Ce que nous, au ministère de la Consommation, tentons de faire, c'est d'établir un certain équilibre et, ce faisant, d'essayer de rendre l'action économique de notre marché mixte quelque peu meilleure qu'à l'heure actuelle.

Dans cette optique, je crois qu'il est possible pour des hommes et des femmes représentant divers secteurs de notre vie économique de se réunir pour s'entretenir de problèmes auxquels le consommateur doit faire face et se mettre d'accord sur la façon d'établir l'équilibre du pouvoir entre le producteur et le vendeur. Toute amélioration que l'on pourra apporter à la situation du consommateur permettra à notre système économique de fonctionner de façon plus efficace et ainsi d'aider tous et chacun.

Chacun de vous a été choisi à cause de ses connaissances particulières avec la conviction que tous ensemble vous représentez notre société. Je suis certain que vos conseils seront fondés sur votre expérience et votre sagesse personnelles. Je constate que plusieurs d'entre vous sont également des dirigeants dans leur propre sphère et sont souvent les porte-parole d'un organisme particulier ou d'un secteur de l'économie. Toutefois, vous n'avez pas été choisis pour vos aptitudes à parler au nom d'un groupe spécial — producteur ou consommateur — mais plutôt à cause de votre valeur personnelle. Je le répète, nous comptons sur vos conseils personnels. Dans ma tâche, je ne dois suivre qu'une norme — celle de l'intérêt public. Je sais très bien que dans vos travaux et vos délibérations vous vous inspirez de cette norme.

Dans chaque déclaration que j'ai faite au sujet du fonctionnement du Conseil, j'ai souligné qu'il était appelé à remplir son rôle consultatif en toute indépendance. En préparant l'établissement du Conseil, j'ai prévu un personnel indépendant et des deniers particuliers pour la recherche. Lorsque je demande votre avis ou lorsque vous choisissez de m'offrir vos conseils, je compte profiter de vos pensées, vos idées et vos recommandations . . .

Je compte qu'à titre d'organisme consultatif, vous m'offrirez vos conseils en tout premier lieu. Toutefois, j'ai l'intention de les faire connaître à tous, et le Conseil devrait également se sentir libre de pouvoir le faire de la façon qu'il juge à propos.

. . . Vous aurez l'occasion d'explorer tout l'éventail des problèmes de consommation, de chercher des solutions et de recommander des mesures à prendre . . . L'une de vos tâches principales consiste à rendre plus fréquent le dialogue entre le producteur et le consommateur et à en améliorer la qualité.»

Le Conseil a étudié périodiquement ces directives et cet examen a permis de définir le rôle et les fonctions du Conseil. Les principaux éléments de cette définition sont les suivants:

1. Le Conseil a pour objet de faire porter un grand nombre de points de vue différents sur des questions qui préoccupent les consommateurs. Il ne représente pas un groupe ou un secteur particulier au sein de notre société.
2. Les membres du Conseil ont été choisis dans certains cas en raison de leur appartenance à certains groupes, mais ils n'en sont pas les représentants. Les opinions qu'ils expriment sont bien personnelles et sont recherchées à cause de la compétence ou l'expérience de chacun d'eux. Le critère appliqué ici est l'intérêt public en général.
3. Le Conseil est un organisme autonome qui parle en son nom, c'est-à-dire indépendamment des vues du gouvernement ou d'autres organismes. S'il est au courant des questions relevant de compétences diverses, par contre, il ne se considère pas comme limité, dans les domaines qui l'intéressent, par des contraintes constitutionnelles.

4. Le Conseil, tout en offrant ses avis et ses conseils en premier lieu au Ministre, garde le droit de faire connaître ses vues sous une forme et d'une manière que seuls les membres déterminent.
5. L'activité du Conseil a pour objectif essentiel d'améliorer le milieu où évolue le consommateur et d'éliminer les imperfections qui vont à l'encontre de l'affectation la plus efficace et la plus productive des ressources.

Au début de 1971, à la suite de discussions entre l'honorable Ron Basford et l'actuel président, fut adopté un mandat plus précis pour le Conseil. Ses stipulations précisent, clarifient et élargissent les lignes de pensée et d'action du Conseil à ses débuts. (Les stipulations du mandat sont reproduites intégralement dans un chapitre distinct annexé au présent rapport.)

Initiatives

Dans sa lettre de présentation du deuxième rapport annuel, l'ancien président notait:

«Le rapport qui suit rend compte en détail des réalisations du Conseil auxquelles ces différentes initiatives ont donné lieu. Pour un groupe de volontaires travaillant avec un personnel réduit et un budget modeste la liste des accomplissements est, à mon avis, impressionnante. Il faut en imputer tout le mérite aux membres mêmes du Conseil; c'est à eux que l'on doit l'effort positif et constructif sur lequel repose la présentation des nombreux travaux de recherche, rapports et propositions. Le concept d'un conseil consultatif indépendant représentant divers intérêts trouve dans les réalisations de l'année une certaine mesure de justification.

Il faut souligner que dans toutes ces activités, les membres du Conseil ont tenu fermement à baser leurs propositions sur la recherche et la documentation. Par suite de ces études et des travaux d'autres organismes oeuvrant dans ce domaine, on assiste à l'établissement graduel au Canada d'un ensemble de travaux de recherches sur des questions intéressant le consommateur. Cette situation est de bon augure pour l'avenir, car la recherche est sûrement d'importance primordiale dans la formulation d'une politique publique intelligente et dans son application efficace. L'une des fonctions fort importantes que le Conseil entend accomplir est la génération et la dissémination de ces recherches.»

Quelques recommandations faites par le Conseil au ministre de la Consommation et des Corporations jusqu'à la fin de 1970:

1. *Crédit à la consommation:* En novembre 1969, le Conseil a fait au Ministre sept recommandations importantes qui, globalement, préconisent une loi d'ensemble sur le crédit à la consommation. Les sujets traités comprenaient la *Loi sur les petits prêts*, une loi fédérale sur la révélation qui s'appliquerait aux prêts jusqu'à concurrence de \$25,000, la réglementation des cartes de crédit, l'assistance au débiteur accablé de dettes, les billets souscrits par les consommateurs, la création d'un «groupe de spécialistes» en matière de crédit au sein du ministère fédéral, et une *Loi fédérale sur la protection du consommateur en matière de crédit*.
2. *Normes* — Également en novembre 1969, le Conseil a fait deux recommandations précises au Ministre, à propos de la *Loi prévoyant la création du Conseil canadien des normes*, alors en cours d'adoption. Le Conseil soulignait la nécessité de normes pour les produits de consommation, ainsi que de faire en sorte que les consommateurs soient suffisamment représentés au sein du Conseil canadien des normes lorsqu'il serait créé. Sur ce point, des propositions précises concernant la composition de ce Conseil ont été transmises au Ministre en juin 1970 en réponse à sa demande expresse.

3. *Ventes par recommandation* — En mars 1970, le Conseil a condamné «dans les termes les plus énergiques» la pratique des ventes par recommandation et a proposé (a) que ces pratiques deviennent des actes délictueux en vertu de la Loi fédérale relative aux enquêtes sur les coalitions et (b) que les parlements provinciaux adoptent des mesures législatives déclarant nulles les transactions de cette nature.
4. *Taxe de vente sur la margarine* — En mars 1970, également, le Conseil a proposé la suppression de la taxe de vente de 12% sur la margarine.
5. *Politique de concurrence et législation relative aux coalitions* — En mai 1970, le Conseil a rendu publiques ses recommandations relatives aux mesures législatives en préparation dans le domaine des coalitions et de la politique de concurrence. Au nombre de neuf, elles exprimaient le souhait du Conseil que toute nouvelle mesure législative contienne les dispositions nécessaires à la garantie des droits des consommateurs.
6. *Appareils auditifs* — Le Conseil a transmis au Ministre un rapport détaillé sur le rapport du Comité interministériel chargé de l'étude des appareils auditifs, soulignant ses faiblesses et recommandant des mesures correctives.
7. *Pratiques de vente trompeuses* — Se fondant sur un rapport préparé pour le Conseil par M. Fredrick Rowell, étudiant en droit à Osgoode Hall, le Conseil a fait une série de recommandations à l'honorable Ron Basford. Elles préconisent l'adoption par les autorités fédérales et provinciales de mesures et de méthodes par lesquelles ces pratiques seraient interdites et passibles de sanctions pénales, ainsi qu'un programme concerté de publicité et d'éducation du consommateur.

APPENDICE A

**RAPPORT DU CONSEIL CANADIEN DE LA CONSOMMATION
SUR LA PUBLICITÉ TROMPEUSE**

Tel qu'il a été adopté à la réunion du Conseil du 26 septembre 1971
à Vancouver (C.-B.)

Édifice Paris 901
259, avenue Portage
Winnipeg 2 (Manitoba)
Le 26 septembre 1971

L'honorable Ron Basford
Ministre de la Consommation et des Corporations
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

MONSIEUR LE MINISTRE,

J'ai l'honneur de vous adresser le rapport du Conseil canadien de la consommation sur la publicité trompeuse au Canada dont les recommandations ont été adoptées par le Conseil lors de la réunion qu'il a tenue à Vancouver le samedi après-midi 26 septembre 1971.

Ce rapport est le fruit des études menées par le Conseil pendant plus de deux ans, études qui ont bénéficié:

- 1) des travaux de recherche approfondis réalisés par M. Ronald Cohen, de Montréal, à la demande du Conseil, et
- 2) d'un colloque tenu par le Conseil à Montréal en décembre 1970 sur la publicité trompeuse.

Ce rapport fait en outre état de quelques-unes des premières réactions du Conseil au projet de Loi sur la concurrence (Bill C-256 de la session actuelle de la Chambre des communes) et, en particulier, aux articles qui traitent de la publicité trompeuse et des méthodes de vente mensongères.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Le président,

HAROLD BUCHWALD

Harold Buchwald

P.S.

Nous nous permettons de vous rappeler les recommandations que nous avons formulées en 1970 au sujet des méthodes de vente et de publicité trompeuses en général. Le rapport en question doit, bien entendu, être considéré comme la première étape de nos recommandations, le rapport ci-joint en représentant la seconde.

I Introduction

En décembre 1970, le Conseil a organisé un colloque sur la publicité trompeuse qui a eu lieu à Montréal et qui a réuni des membres du Conseil, des représentants des gouvernements du Canada et des États-Unis, des porte-parole des associations de consommateurs et des représentants du monde des affaires. En vue de ce colloque, le Conseil avait demandé à M. Ronald Cohen (actuellement à la faculté de droit de l'université McGill) d'entreprendre des recherches approfondies sur le sujet.

Les opinions que le Conseil expose dans le présent rapport sont le fruit des discussions qui ont eu lieu à Montréal, de l'examen du mémoire établi par M. R. Cohen et de l'étude du Bill C-256: projet de Loi sur la concurrence, qui a été déposé par notre ministre, l'honorable S. Ron Basford, et qui est passé en première lecture le 29 juin 1971.

L'espoir du Conseil est que ce rapport puisse servir de tremplin à des études plus poussées et à la prise de nouvelles mesures relatives à la publicité trompeuse et que les intérêts du public en bénéficient d'autant.

Nous voulons que cesse la publicité trompeuse et mensongère au Canada. Il n'entre pas dans notre propos de diminuer l'importance du débat en cours sur les incidences sociales et culturelles de la publicité destinée aux consommateurs, mais de préciser la portée du présent rapport. La question de la publicité destinée aux enfants, par exemple, est un sujet très controversé à l'heure actuelle, mais l'intérêt que nous portons à ce débat se limite, pour l'instant, à appuyer toute réforme utile pour faire cesser la diffusion de messages publicitaires trompeurs destinés à un public composé d'enfants.

II. Points principaux

1. *Portée de la publicité trompeuse*

Les dispositions du Bill C-256 qui traitent de la publicité trompeuse s'étendent de façon précise aux articles et aux services proposés sur le marché, évitant ainsi certaines des anomalies qui existaient entre les biens et les services aux termes de la Loi actuelle relative aux enquêtes sur les coalitions. La Loi sur la concurrence promet également de promouvoir les intérêts du consommateur, car elle s'étend de façon expresse à la publicité sur les points de vente, à l'indication des vendeurs et aux exigences précises relatives aux attestations, aux méthodes de «vente à prix d'appel», au stockage suffisant des articles à «prix d'occasion» et au contrôle des concours publicitaires.

Le Conseil note également l'adoption de «l'épreuve de la personne crédule» qui doit permettre d'évaluer le caractère présumé trompeur de toute indication publicitaire. En résumé, le Conseil approuve chaudement la portée des dispositions qui traitent de la publicité trompeuse et l'intention du législateur. A cette occasion, nous aimerions cependant faire les réserves suivantes:

- a) On peut se demander si les dispositions du projet de Loi sur la concurrence, et en particulier celles de l'article 20, englobent bien le type de publicité spécialisée dans les demi-vérités qui passe sous silence

des particularités ou des faits flagrants relatifs à l'article ou au service dont elle fait la réclame. Le cas des omissions trompeuses devrait être mentionné plus nettement, car on peut se demander si l'expression «donner au public des indications trompeuses» vise sans équivoque de tels faits.

- b) On comprend difficilement pourquoi il n'est pas fait mention des services à l'article 21 (Indications relatives à l'épreuve acceptable et publication d'attestations) et à l'article 24 (Ventes à prix d'appel). Il serait donc très utile d'adopter le principe de mentionner les articles et les services dans toutes les dispositions qui traitent de la publicité trompeuse dans le projet de Loi sur la concurrence.
- c) Un certain doute plane quant à savoir si la loi actuelle protège suffisamment les consommateurs contre la publicité trompeuse dans le cas où ces consommateurs forment un groupe distinct du grand public, quelle que soit l'envergure du marché en question. Ainsi, à Toronto, dans une affaire récente qui n'a pas donné lieu à un rapport et qui tombait sous l'effet de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, une objection préliminaire a été admise, les intéressés ayant fait valoir que la publicité en cause avait été envoyée aux détenteurs actuels de cartes de crédit d'une grande société de pétrole dans le cadre d'un programme de diffusion par correspondance. L'argumentation s'appuyait sur le fait que les consommateurs en question n'avaient pas reçu de «publicité» puisque ce mot supposerait comme destinataire le public consommateur, alors que dans ce cas les destinataires ne faisaient partie que d'un groupe spécial ou auditoire forcé. Le Conseil fait remarquer qu'une telle interprétation est indûment restrictive et sape l'intention protectrice du législateur. C'est la raison pour laquelle nous proposons que l'on modifie les dispositions de l'article 20(2) du projet de Loi sur la concurrence pour qu'elles prévoient pareils cas de public restreint.

2. *Rôle et responsabilités du gouvernement à faire connaître au public*

Le Conseil recommande instamment l'élaboration au sein du ministère de la Consommation et des Corporations d'un programme de diffusion dynamique et original destiné à tenir au courant les consommateurs et l'industrie de l'évolution de la législation sur la concurrence en général et sur les fausses annonces en particulier.

Bien que les présentes recommandations n'aient pas pour objet de traiter des problèmes de concurrence en général, il est évident que la portée du projet de Loi sur la concurrence est suffisamment étendue et axée sur la mise en vigueur pour justifier un programme de diffusion spécial.

Du point de vue de l'évolution de la seule législation sur la publicité trompeuse, un tel programme, même de conception rudimentaire, s'impose certainement.

Pour garantir l'efficacité de tout programme gouvernemental de cette nature, il est essentiel que le public soit informé. La case postale 99 sert avant tout à l'heure actuelle d'«antenne» pour le ministère et on

peut se demander si le « communiqué aux consommateurs » est un instrument efficace et éducatif, au moins pour la grande majorité des Canadiens.

Bien entendu, la diffusion sert à plusieurs fins. Au premier plan de la protection du consommateur, elle serait un moyen de le prévenir contre certains genres de supercheries, en temps utile de préférence. Elle constitue aussi un instrument éducatif pour l'homme d'affaires qui serait ainsi constamment au courant de la ligne de conduite à la fois du gouvernement (au point de vue du genre de pratiques contre lesquelles des poursuites peuvent être intentées) et des tribunaux (en ce qui concerne ce que les juges considèrent comme relevant de pratiques de concurrence déloyale).

Naturellement, les communiqués diffusés à l'occasion de l'engagement de poursuites et au sujet de leurs résultats constitueraient une sérieuse méthode de dissuasion contre les contrevenants sur qui la contre-publicité jetterait l'anathème.

Les programmes lancés à l'échelle des quartiers ouvrent des perspectives particulières, la création des systèmes de câble collectif offre de nouvelles possibilités et l'engagement de jeunes consommateurs dans un programme Perspectives-Jeunesse plus régulier, est une autre possibilité à étudier. Notre principal argument est qu'un programme de diffusion original pourrait être un moyen particulièrement efficace pour tenir au courant le grand public et pour favoriser l'observation des lois sur la publicité trompeuse par les consommateurs et le monde des affaires.

3. *Directives gouvernementales relatives aux pratiques loyales dans le secteur de la publicité*

Le secteur de la publicité au Canada demande depuis longtemps des principes directeurs provisoires qui exposeraient comment les instances fédérales interprètent les lois sur la publicité trompeuse et qui indiqueraient comment elles les appliqueraient dans des situations données. Depuis longtemps, les publicitaires se plaignent que sous le régime actuel de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, les annonceurs sont trop souvent réduits à se livrer à des conjectures, la jurisprudence en la matière ne se développant que depuis peu. Il a été fait remarquer que la gravité d'un délit criminel, aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, appelle certainement la mise au point d'une méthode d'interprétation et d'application plus catégorique et moins imprévisible de la part du ministère de la Consommation et des Corporations. Par ailleurs, il faut faire entrer en ligne de compte d'autres facteurs que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, par exemple les programmes distincts d'acceptation préalable lancés par la Direction générale des aliments et drogues du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et par le service du code publicitaire de Radio-Canada. En effet, il a été noté que le fait de recevoir l'acceptation préalable ou toute autre sorte d'approbation de l'un ou l'autre groupe ne dégage pas la responsabilité éventuelle de l'annonceur aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Le Conseil estime que dans l'ensemble pareilles vues n'ont pas eu de force persuasive. Grâce au rapport annuel du directeur des enquêtes

et recherches nommé en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, à de fréquentes déclarations ministérielles et à la politique de la porte ouverte pratiquée par le directeur qui est toujours prêt à discuter de toute campagne publicitaire en projet, l'application par le ministère des articles 33C et 33D de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions a réservé peu d'éléments de surprise. Mieux encore, on peut se demander si la jurisprudence telle qu'elle s'est développée, en particulier au cours des trois dernières années, s'est révélée aussi équivoque que certains milieux publicitaires voudraient nous le faire croire. Nous voulons dire simplement que les dispositions de principe de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ont été d'interprétation relativement facile et, s'il fallait formuler une critique, ce serait que ces dispositions allaient trop souvent à l'encontre des intérêts du consommateur, plutôt qu'à l'encontre de ceux des annonceurs: nous n'en voulons pour exemple que le fait d'avoir omis de mentionner les services à l'article 33C.

Ces observations ne cherchent pas à nier l'avantage que présente, pour le grand public, tout mode de réglementation légale permettant au monde de la publicité de comprendre ce que l'on exige de lui et de prendre des mesures pour modeler sa conduite, dès le début, d'après les normes légales. Le Conseil pense donc que, bien que les articles 20-26 du projet de Loi sur la concurrence visent nettement à traiter précisément des différents types de pratiques de publicité trompeuse, la Loi devrait prévoir la publication de principes directeurs sur la publicité par le Tribunal des pratiques de concurrence. Bien que la Loi prévoit la possibilité, pour le Tribunal, de formuler des principes directeurs provisoires (article 44), pouvoir n'a pas été donné au Tribunal de formuler de tels principes dans le domaine des fausses annonces ou des pratiques mensongères en général. Pareils principes auraient pour objet de déterminer ce qui est loyal et ce qui ne l'est pas, tant au point de vue des définitions que des pratiques de publicité dans le cadre de commerces ou d'industries donnés. Ainsi, tel règlement particulier exposerait les mesures à prendre par tout organisateur de concours pour se conformer aux dispositions de l'article 26 et à l'intention du législateur.

Les personnes qui ont participé au colloque de Montréal ont paru largement en faveur de l'attribution d'un tel pouvoir à pareilles instances administratives et, en fait, le projet de Loi sur la concurrence reconnaît, en général, la valeur de ce pouvoir réglementaire. Sans épuiser le sujet, un tel pouvoir aide à la fois l'État, le secteur privé et le consommateur à éliminer certaines des inconnues inévitablement de pair avec une législation générale et favoriserait l'élaboration d'un règlement clair et compréhensible par des spécialistes du domaine administratif, plutôt que par des non-spécialistes appartenant au monde juridique et appliquant la méthode du cas par cas.

4. *Autoréglementation du secteur publicitaire*

La participation des membres du secteur publicitaire, en général, et du représentant du Conseil consultatif canadien de la publicité, en particulier, a été d'un appoint notable pour les délibérations du colloque tenu à Montréal. Composé de représentants des annonceurs, des agences de publicité et des organes d'information, ce Conseil consultatif cherche,

depuis 1963, à promouvoir et encourager l'observation de ses propres normes et pratiques de publicité nationale, grâce à son code des normes publicitaires. Tout autoréglementation compte des avantages et des limites que l'on a énumérés maintes fois; nous ne les reprendrons donc pas dans cet exposé. Nous souhaitons toutefois que le Conseil consultatif canadien de la publicité étudie favorablement les questions suivantes.

Il est fort regrettable qu'un groupement à caractère prétendument national et qui assure sa propre réglementation ne compte malheureusement pas parmi ses membres les représentants importants de la profession que sont les publicitaires du commerce de détail. Cette lacune est particulièrement grave du fait que les abus se font surtout sentir dans les campagnes publicitaires à ce niveau. Il semble toutefois que le Conseil consultatif a fait les premières démarches pour obtenir l'adhésion de ces publicitaires.

Par ailleurs, le Conseil s'acquitte de ses fonctions de contrôle et de mise à exécution sans faire appel au groupe le plus important, soit le grand public. Le Conseil canadien de la consommation croit qu'il est important de corriger immédiatement cette situation pour que les plaintes qui sont portées devant le Conseil consultatif soient instruites directement en fonction de l'intérêt des consommateurs. La présence de représentants des groupes de consommateurs ne sera peut-être pas, à elle seule, suffisante pour modifier les résultats que l'on obtient actuellement. Seulement, le système en vigueur ne fait qu'accroître la défiance du public envers un «petit comité» qui prétend procéder à ses analyses dans l'intérêt du grand public. Nous sommes toutefois heureux d'apprendre que le Conseil a décidé de faire appel à des représentants des consommateurs pour son étude de la publicité destinée aux enfants et nous espérons que cette initiative sera suivie d'autres, adaptées à ses diverses activités.

Enfin, on propose que le Conseil fasse connaître publiquement les mesures qu'il prend après avoir constaté une infraction à son code des usages publicitaires, même s'il lui faut se servir de l'espace publicitaire pour manifester son mécontentement. Il semble que le Conseil en donnant des exemples concrets des mesures qu'il prend, augmentera davantage la crédibilité et l'efficacité de sa tentative d'autoréglementation qu'en essayant de convaincre le public que ces moyens suffisent à combattre les manœuvres douteuses des publicitaires et des organes d'information.

5. *Justification des annonces publicitaires*

Un publicitaire doit être en mesure de prouver, sur demande, les allégations ou les affirmations qu'il avance «directement ou indirectement» à propos de l'efficacité, du rendement, de la qualité, du prix ou de toute autre qualité ou caractéristique de son produit ou de son service. Mais trop souvent, il refuse d'entrer dans le détail des essais ou des études de marché qui appuient, en principe, sa publicité, en invoquant des «raisons de concurrence». Parfois, on répondra au consommateur qu'un service officiel comme la Direction des aliments et drogues ou un service privé, comme celui qui, à Radio-Canada, est chargé de l'acceptation préalable, a «approuvé» les pièces justificatives et qu'on ne tient pas à les révéler ou à les discuter publiquement.

Le Conseil croit que le consommateur a le droit de demander au publicitaire de justifier la publicité qu'il fait autour de ses produits ou services. Aux États-Unis, la *Federal Trade Commission* vient d'annoncer la création d'un nouveau programme qui obligerait le publicitaire à s'acquiescer de ce devoir. Il s'agirait en quelque sorte d'établir une «banque de données» dans laquelle les publicitaires verseraient les pièces à l'appui de leurs réclames. Les consommateurs et tout groupe de protection des consommateurs pourraient alors vérifier, auprès de la banque, l'exactitude de l'information qui s'y trouve. Une autre proposition soumise au Sénat américain consisterait à céder directement au consommateur ce «droit de requête», ce qui soulagerait d'autant la *Federal Trade Commission* dont le travail consiste à recueillir l'information. A l'heure actuelle, les efforts du Conseil portent d'abord sur l'adoption du principe de la justification des allégations publicitaires; il n'a pas encore entrepris d'étudier les mécanismes qui permettraient sa mise en application. Il est fort probable qu'une forme de réglementation énergique et concrète, mise au point par le secteur lui-même, soit le meilleur moyen d'enregistrer les données et de les mettre à la disposition des consommateurs. Le projet de Loi sur la concurrence ne changerait aucunement le système actuel, aussi le Conseil demande-t-il instamment que l'on envisage favorablement le principe de la divulgation des renseignements au public.

6. *Considérations supplémentaires sur les responsabilités qui incombent au publicitaire*

Dans les remarques qui précèdent, on a maintes fois fait allusion à la recommandation selon laquelle le publicitaire doit se tenir prêt à justifier les allégations qu'il fait, directement ou indirectement auprès des consommateurs.

Le Conseil présente également plusieurs brèves recommandations relatives à la responsabilité impliquée dans les dispositions de l'article 20 du projet de Loi sur la concurrence.

En vertu de l'article 20(1)(d) de la Loi sur la concurrence, c'est maintenant au publicitaire qu'il incombe de fournir la preuve que ses allégations concernant le prix habituel sont justes. On ne saisit pas très bien pourquoi cette responsabilité n'est pas rejetée sur lui dans l'article 20(1)(c) concernant les garanties, les promesses de réparation, d'entretien, etc. A cet égard l'article 20(1)(b) concernant les indications sur le rendement, l'efficacité ou la durée utile d'un article ou service est déconcertant, puisqu'en vertu de l'article 33D(2) de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, cette responsabilité revenait auparavant à l'accusé. Comme les deux paragraphes traitent d'allégations particulières, il semble fort justifié que ce soit l'accusé qui fournisse la preuve de ce qu'il avance.

A ce sujet, le Conseil réitère sa recommandation d'obliger les publicitaires à fournir un minimum d'information à l'appui de leurs allégations, compte tenu principalement des dispositions de l'article 20(1)(a) sur les indications trompeuses qui peuvent être données au public.

7. *Errata de publicité*

Au cours des derniers mois, la *Federal Trade Commission* a fait savoir qu'elle se proposait d'obliger, dans certains cas, les publicitaires faisant des annonces trompeuses à corriger, dans leurs futures annonces et pendant un temps comparable, les éléments trompeurs des réclames antérieures critiquées par la F.T.C. Ce programme a attiré beaucoup d'attention et a suscité de nombreux commentaires. Selon les représentants des consommateurs, sa valeur viendrait surtout du fait que les publicitaires ayant donné des indications trompeuses seraient obligés de faire autant de publicité autour de l'Avis de rectification qu'autour de la réclame trompeuse originale. On obtiendrait ainsi une sorte de compensation morale et matérielle, par ailleurs, le publicitaire se rendra compte qu'il est beaucoup plus onéreux, commercialement, de passer des annonces correctives que de payer une simple amende. Les critiques du projet mettent en doute les moyens d'application du programme, étant donné certaines variables, telles que le choix des organes d'information, les modifications apportées aux budgets de publicité, la création de séries de produits nouveaux et l'abandon de séries plus anciennes et le fait que les consommateurs ne feraient sans doute pas le lien entre l'annonce corrigée et la réclame originale.

Actuellement, le Conseil n'est pas en mesure d'évaluer tous les aspects de ce projet. On commence à peine, aux États-Unis, à étudier et à appliquer cette solution et il serait peut-être utile que le Canada observe encore pendant quelque temps l'expérience américaine avant d'entreprendre quoi que ce soit. Cependant, un tel attentisme dessert le gouvernement canadien dont la principale responsabilité est d'encourager les innovations et l'étude des sanctions qu'il conviendrait d'imposer aux coupables de publicité trompeuse. Il reste à savoir, à notre avis, si un régime de sanctions fondé essentiellement sur le principe de l'amende (et complété par les dispositions régissant les demandes de «double indemnisation») constitue la meilleure réponse aux accusations de publicité trompeuse portées devant les tribunaux.

Le Conseil demande donc instamment que l'on continue de chercher quelles sanctions nouvelles les tribunaux pourraient imposer en cas d'infraction reconnue. Le Ministre a laissé entendre que l'étude du Bill C-256 se prolongerait peut-être pendant plus d'un an; il serait utile, en parallèle à cet examen, de repenser les sanctions à infliger dans les cas de publicité trompeuse.

Sous ce rapport, le Conseil prie le Ministre de bien vouloir demander à ses services d'étudier les avantages et les inconvénients des annonces correctives et de rendre compte de leurs conclusions au Comité permanent compétent qui devrait tenir des audiences au sujet du Bill C-256.

8. *Initiatives provinciales*

Les provinces ont le droit de légiférer en matière de publicité trompeuse et elles doivent commencer à assumer leur responsabilité en ce qui concerne l'adoption et l'application des lois à cet égard.

Sans aucun doute, c'est au niveau des provinces que la législation dans ce domaine laisse le plus à désirer. Les provinces, pour une raison ou pour une autre, n'ont jamais adopté les textes qui leur permettraient, en raison des pouvoirs étendus qui leur sont dévolus aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, de lutter efficacement contre la publicité mensongère. On peut par exemple se demander si, au Québec, la loi relative à la protection du consommateur constitue une arme efficace contre la publicité trompeuse. Même en Ontario, la loi renferme bien une clause générale à cet égard, mais elle n'a jamais vraiment été appliquée apparemment faute de crédits ou de personnel, ou des deux.

Ils serait sans aucun doute souhaitable que les lois provinciales relatives aux fausses allégations soient partout les mêmes, mais il importe davantage, pour l'instant, que les provinces réagissent, de quelque manière que ce soit, contre ces supercheries. Les greffiers provinciaux, ou leurs homologues, devraient, le cas échéant, avoir l'autorité nécessaire pour interdire ces pratiques commerciales frauduleuses, tout en accordant aux contrevenants un certain droit d'appel. Les lois provinciales devraient aussi prévoir des sanctions, peut-être même, à titre répressif, des dommages-intérêts, ainsi que la possibilité de demander l'invalidation ou l'annulation des chartes des sociétés ou la révocation des droits de commerce des sociétés n'ayant pas leur siège dans la province concernée.

En plus de ces mesures de dissuasion, les autorités provinciales pourraient avoir le droit d'intenter des poursuites au civil, au nom des consommateurs, parce qu'il est, la plupart du temps, trop onéreux pour les particuliers de défendre leurs droits devant les tribunaux.

On devrait commencer à explorer, au niveau du gouvernement fédéral et à celui des provinces, le principe de l'action par des groupes ou des classes de consommateurs. Il faudrait examiner de près et sans préjugé cette notion de mise en application, par les citoyens eux-mêmes, des lois relatives à la protection des consommateurs. Les discussions tenues aux États-Unis montrent bien qu'on aurait intérêt à donner aux consommateurs la possibilité de grouper leurs revendications, lorsqu'elles sont similaires, et de faire appel aux tribunaux pour régler les conflits qui les opposent aux fournisseurs de biens ou de services, dans les secteurs publics et privés. Le Canada devrait entreprendre les recherches et les analyses qui lui manquent en ce moment sur les possibilités de recourir à cette forme d'action concertée (par exemple, un groupe d'acheteurs de voitures qui intente un procès pour recouvrer les sommes perdues lorsqu'un fabricant donne de fausses indications de prix).

9. *Participation des consommateurs à la mise en application des lois sur la publicité trompeuse*

La présente Loi relative aux enquêtes sur les coalitions renferme une disposition qu'on ne retrouve, et c'est étonnant, dans aucun autre texte de loi fédéral ni, qui plus est, provincial, ayant trait à la protection des consommateurs. En vertu de cette loi, en effet, tout groupe de six citoyens canadiens peut obliger le gouvernement à faire une enquête pour déterminer s'il y a eu infraction à la loi. Il ne nous semble pas qu'il y ait eu abus de ce pouvoir de pétition dévolu aux consommateurs; au

contraire, les intéressés en ont usé de manière très constructive. Nous remarquons, à notre grande satisfaction, que le projet de Loi sur la concurrence maintient ce droit des Canadiens d'obliger à une enquête sur des pratiques commerciales où ils soupçonnent, ou appréhendent, une infraction ou un risque d'infraction à la loi. En vertu du Bill C-256, six personnes domiciliées au Canada et ayant plus de dix-huit ans peuvent demander au commissaire, ainsi appelé aux termes de la loi, d'effectuer une enquête. Cette dernière peut porter sur des activités très diverses ayant trait par exemple au contrôle des prix, à l'agiotage du marché, à la publicité trompeuse, aux combines de vente à prix d'appel, à la vente par recommandation, à la vente pyramidale et aux concours publicitaires truqués.

Nous tenons beaucoup à ce que tous les consommateurs canadiens soient informés de leur droit de demander une enquête et que les formalités leur permettant d'exercer ce droit demeurent aussi simples que possible.

Le Conseil est aussi heureux de constater que le Bill C-256 garantit en termes clairs qu'il sera donné suite aux demandes d'enquête faites par des groupes et que les requérants seront informés, en temps opportun, de la cessation d'une enquête et des motifs qui appuient cette décision. Sous réserve de sa requête antérieure, dans laquelle il demandait qu'on étudie sans tarder le principe des actions intentées par des groupes ou des classes de consommateurs, le Conseil appuie entièrement les dispositions du projet de Loi sur la concurrence en vertu desquelles un consommateur lésé pourrait obtenir une somme égale au double de la perte ou du préjudice occasionnés, entre autres, par un publicitaire déclaré coupable en vertu de la loi, soit en soumettant sa plainte à une cour du Banc de la Reine soit en ayant recours à une procédure civile. Encore une fois, le Conseil espère que tout sera fait pour informer les consommateurs de leurs droits aux termes de la Loi sur la concurrence, car il y a de fortes chances qu'il s'agisse là de la mesure législative la plus importante du siècle dans le domaine de la protection du consommateur au Canada.

10. *Subventions visant à encourager la participation des consommateurs aux comités d'étude du Bill C-256 sur la concurrence.*

Le Bill C-256 est peut-être bien la mesure législative la plus importante que le gouvernement fédéral ait présentée depuis plusieurs décennies dans le domaine de la consommation. Il représente rien de moins que le plan détaillé de la politique de l'État concernant le système de marché auquel on vise pour répondre aux besoins de tous les Canadiens.

Le projet de loi fera vraisemblablement l'objet d'audiences publiques prolongées tenues dans le cadre des comités parlementaires et sénatoriaux. Bien que le présent rapport porte principalement sur les quelques articles concernant la publicité trompeuse, on ne peut passer sous silence le fait que le projet comporte une centaine d'autres articles sur une multitude de questions complexes relatives, par exemple, à la structure du marché, aux fusions, à d'autres pratiques interdites, à la création d'un Tribunal des pratiques de concurrence et au poste de commissaire.

Dans l'intérêt du bon fonctionnement des comités, il est essentiel, à notre avis, que toutes facilités soient données aux parties intéressées pour qu'elles puissent faire connaître leur point de vue de façon juste et équitable.

Nous croyons également qu'étant donné le caractère technique du projet de loi C-256 et les connaissances spéciales qu'il exige, il ne suffit pas d'accorder ainsi aux consommateurs l'occasion de faire valoir officiellement leurs intérêts. Aucun groupement canadien de consommateurs ne dispose, actuellement, du personnel nécessaire et de ressources budgétaires suffisamment souples pour présenter un mémoire bien documenté sur un projet de loi aussi important que le Bill C-256. D'après nous, la protection rationnelle des intérêts du consommateur, selon l'Association des consommateurs du Canada, par exemple, serait, sur bien des questions soulevées dans le projet de loi C-256, différente de la protection des intérêts du grand public, qui revient évidemment, en dernier ressort, au Parlement.

La création du ministère de la Consommation et des Corporations confirme cette distinction qui existe entre l'intérêt des consommateurs et l'intérêt public. Ce ministère a en effet pour fonction principale de défendre la cause des consommateurs canadiens, tâche dont le ministre et ses collaborateurs s'acquittent avec un enthousiasme méritoire.

La responsabilité qu'assume le ministère ne doit pas, toutefois, empêcher les groupements de consommateurs de mettre sur pied un organe distinct, qui aurait un rôle stimulant d'orientation et de direction. A maintes reprises, M. Basford s'est prononcé en faveur du maintien et de l'élargissement d'une communauté de consommateurs distincte et viable. C'est essentiellement ce que signifie la démocratie de participation et il nous semble que l'étude en comité d'un projet de loi est l'occasion toute désignée pour la réaliser de façon concrète et constructive.

Nous ne doutons pas que les membres des secteurs industriels, du travail et du commerce en général soumettront aux comités quantité de mémoires sur le Bill C-256 et qu'ils se présenteront en grand nombre aux audiences. Nous craignons en revanche que sans une certaine forme d'appui financier public, les représentants des consommateurs n'aient pas de ressources suffisantes pour faire valoir directement leur propre point de vue devant les comités. Nous ne voulons aucunement déprécier le zèle et le travail des porte-parole éventuels des associations existantes de consommateurs. Mais ils seraient les premiers à admettre qu'ils ont rédigé leur mémoire pendant leurs loisirs de fin de semaine et que l'aide et les conseils spéciaux dont ils ont pu bénéficier étaient absolument gratuits. Le Conseil est d'avis que ce genre de représentation n'est pas assez efficace, dans un régime parlementaire qui attache une importance nouvelle à la défense des groupes directement concernés dans l'étude de la quasi-totalité des grands projets de lois.

Au cours des dernières années, l'État a créé un bon nombre de précédents en assurant le financement des activités de divers groupements de consommateurs. Par là, il visait notamment à mettre sur pied des moyens de représentation et à développer les connaissances spéciales permettant de faire connaître le point de vu des consommateurs, que ce

soit aux niveaux municipal, provincial ou fédéral. Le ministère de la Consommation et des Corporations, par exemple, a accordé des fonds à un groupement de consommateurs militants à Montréal, et pour citer un autre cas, d'autres ministères fédéraux ont accordé de l'aide à des groupements locaux et régionaux de contribuables. Selon nous, le Bill C-256 offre une occasion inestimable de défendre la cause des consommateurs à l'échelle nationale et dans un but très particulier et précis. Nous invitons donc le ministère de la Consommation et des Corporations à étudier sérieusement l'idée accorder à l'Association des consommateurs du Canada, qui en serait le bénéficiaire tout désigné, une subvention de recherche sur la représentation des consommateurs aux audiences des comités parlementaires qui dépouillent le Bill C-256. Il faudrait ensuite déterminer l'importance de la subvention, mais celle-ci devrait être fixée en fonction des frais que représente l'élaboration d'un mémoire interdisciplinaire bien documenté. Pour l'instant, le Conseil cherche surtout à faire accepter le principe lui-même.

III. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

A titre de service consultatif auprès du Ministre, le Conseil canadien de la consommation demande au Ministère de bien vouloir tenir compte des observations suivantes dans son étude permanente du Bill C-256, qui a dépassé le stade de la première lecture.

1. Il conviendrait d'étudier sous un jour nouveau la portée de la publicité trompeuse, dans la mesure, du moins, où le Bill a trait à la fraude par omission, à l'obligation de fournir tous les services et aux groupes de consommateurs distincts du grand public.
2. Le Ministère devrait avoir recours à des moyens nouveaux pour que les consommateurs et l'industrie soient mieux informés des progrès réalisés dans le domaine de la Loi sur la concurrence dans son ensemble et, plus particulièrement, dans le domaine des dispositions sur la publicité trompeuse et sur les pratiques frauduleuses. Les programmes élaborés au niveau des quartiers, la mise au point de réseaux de télédiffusion par câble et la participation des jeunes à la défense des consommateurs au sein d'un programme permanent de Perspectives Jeunesse, constitueraient des champs d'action particulièrement intéressants.
3. Il faudrait accepter qu'en vertu du projet de Loi sur la concurrence on puisse élaborer et diffuser auprès des membres de la profession, des principes directeurs sur la publicité.
4. Le secteur publicitaire joue un rôle limité, mais qui pourrait devenir utile, d'autoréglementation. L'entrée des publicitaires de la vente au détail au sein du principal organe d'autoréglementation, le Conseil consultatif canadien de la consommation, accroîtrait la crédibilité et l'efficacité générale de ce rôle. Les consommateurs devraient également participer à toutes les délibérations du Conseil, lorsqu'il examine les plaintes qui lui sont adressées. Ce dernier devrait aussi appuyer publiquement la recommandation suivante: amener les publicitaires à justifier toutes leurs annonces. Il est enfin recommandé que le Conseil consultatif canadien

de la consommation fasse reconnaître au public toutes les mesures qu'il prend à la suite d'une infraction à son Code, même s'il lui faut utiliser l'espace publicitaire pour condamner une pratique passée ou actuelle.

5. Sur la demande du consommateur, le publicitaire qui, directement ou indirectement, fait des allégations ou donne des indications concernant l'efficacité, le rendement, la qualité, le prix ou tout autre aspect ou caractéristique de son produit ou de son service, doit être en mesure de prouver ce qu'il annonce.
6. Le projet de Loi sur la concurrence devrait, dans tous les cas, faire porter sur les publicitaires la charge de la preuve de leurs allégations à propos des produits ou des services qu'ils annoncent. A cet égard, le Bill C-256 manque de cohérence.
7. Il conviendrait d'étudier immédiatement la question des annonces correctives.
8. Les initiatives provinciales visant à lutter contre la publicité trompeuse seraient les bienvenues.
9. Il faut repenser et approfondir la notion de mise en application, par les citoyens, des lois relatives à la protection des consommateurs, en général, et à la publicité trompeuse en particulier. Dans les travaux de recherche commandés, il faudrait étudier en priorité l'efficacité des actions intentées par des classes ou des groupes de consommateurs. Il faudrait largement diffuser les dispositions que renferme le Bill C-256 sur la possibilité de faire participer davantage les consommateurs à la mise en application des articles relatifs à la publicité trompeuse, pour que dès la promulgation de la loi, les consommateurs canadiens soient en mesure d'affirmer leurs droits.
10. On demande enfin au ministère de la Consommation et des Corporations d'accorder une aide financière spéciale à l'Association des consommateurs du Canada pour lui permettre de préparer une analyse critique du Bill C-256. Cette analyse sera présentée au(x) comité(s) parlementaire(s) chargé(s) d'entendre les points de vue des groupes directement concernés et d'autres personnes à l'égard du bill.

Le 30 avril 1970

L'honorable Ron Basford,
Ministre de la Consommation et des Corporations,
Chambres des Communes,
Ottawa, Ontario.

MONSIEUR LE MINISTRE,

Lors de sa réunion à Toronto les 27 et 28 avril, le Conseil canadien de la consommation s'est entretenu de la législation relative aux coalitions et de la politique de concurrence. On a examiné avec soin les propositions du Conseil économique du Canada contenues dans son *Rapport provisoire sur la politique de concurrence* de juillet 1969.

Étant donné que l'on fait actuellement une étude de modifications qui pourraient être apportées à la législation canadienne visant les coalitions, les membres du Conseil canadien de la consommation ont décidé de vous faire parvenir la déclaration suivante afin que l'on en tienne compte dans l'élaboration d'une telle législation.

Le Conseil canadien de la consommation désire vivement que toute nouvelle mesure législative à l'égard des coalitions et de la politique de concurrence contienne les dispositions nécessaires à la garantie des droits des consommateurs. Le Conseil aimerait faire connaître sa position en ce qui a trait à plusieurs sujets bien précis:

1. Le Conseil appuie les dispositions visant à garantir les droits d'accès des particuliers au rouage de mise à exécution de la législation relative aux coalitions par l'institution de poursuites contre les violateurs présumés.
2. Le Conseil est également en faveur de la rédaction de dispositions visant à garantir des mesures suffisantes de réparation aux particuliers qui sont lésés par les violateurs. Nous croyons qu'il faut examiner avec soin la possibilité de dispositions visant les poursuites en triples dommages-intérêts et (ou) les poursuites par des groupes de personnes.
3. Le Conseil voit d'un bon oeil l'inclusion de dispositions visant l'exposé du point de vue du consommateur au sein des conseils d'organismes professionnels, comme les sociétés juridiques et médicales.
4. Le Conseil est fortement en faveur des démarches en vue de faire transférer de la juridiction criminelle à la juridiction civile une plus grande partie du rouage de la mise à exécution relative aux coalitions.
5. Nous sommes en faveur de l'établissement d'un Tribunal des pratiques de concurrence ayant de vastes pouvoirs de recherche, et nous appuyons le principe de la portée très générale du mandat d'un tel organisme.
6. Le Conseil appuie le principe du maintien de la plus grande clarté possible du texte des dispositions qui continueront à relever du droit criminel. Nous sommes surtout d'avis qu'il faudrait éviter l'emploi des mots «indûment» et «déraisonnable» lors de la rédaction de ces dispositions.

7. Le Conseil appuie fermement les vues du Conseil économique au sujet de l'importance indéniable du soin à apporter quant au choix des membres qui seraient nommés à un tel Tribunal des pratiques de concurrence.
8. Le Conseil propose que l'on mentionne expressément le traitement juste, équitable et satisfaisant des consommateurs comme critère à inclure dans le mandat de tout Tribunal des pratiques de concurrence devant être établi.
9. Le Conseil souscrit fortement aux propositions portant que les services soient compris dans toute nouvelle loi relative aux coalitions.

J'espère que ces propositions vous seront utiles lors de l'étude de la législation projetée.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le président

D. S. R. LEIGHTON





RAPPORT SUR LES PRATIQUES DE VENTE TROMPEUSES

le 20 novembre 1970

L'honorable Ronald Basford
Ministre de la Consommation et des Corporations
Édifice Canadian
219 ouest, avenue Laurier
Ottawa 4 (Ontario)

MONSIEUR LE MINISTRE,

Au mois de mars dernier, le Conseil canadien de la consommation a publié un rapport sur les ventes par recommandation. En concluant son rapport, le Conseil signalait que les ventes par recommandation n'était qu'une des nombreuses pratiques de vente fauduleuses ou déloyales qui empoisonnent le marché canadien à l'heure actuelle et que le Conseil avait l'intention d'entreprendre une enquête au sujet de ces autres pratiques.

En vue de rassembler les preuves nécessaires, le Conseil a retenu les services, l'été dernier, de M. Frederick Rowell, étudiant en troisième année de droit à l'Osgoode Hall Law School de Toronto. M. Rowell a travaillé sous la direction du professeur Jacob S. Ziegel, membre du Conseil. M. Rowell a remis son étude au Conseil et un exemplaire de celle-ci est annexée à la présente.

L'étude de M. Rowell traitait de sujets qui ont fait l'objet de plaintes, ainsi que d'un certain nombre de pratiques trompeuses classées sous le titre de «Manoeuvres et combines»:

- Ventes par recommandation
- Méthodes de vente pyramidale
- Propositions commerciales alléchantes
- Fraudes en matière de réparations
- Tromperie dans la vente de terrains
- Utilisation trompeuse de concours
- Marchandises «gratuites»
- Courrier non sollicité
- Agences de recouvrement sans scrupules

M. Rowell a recueilli sa documentation de sources diverses, notamment de hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux, et bien que son étude ne prétende pas être exhaustive, nous avons la certitude que les pratiques trompeuses auxquelles il fait allusion sont courantes dans beaucoup de régions du Canada.

Dans une économie mixte et une société démocratique comme les nôtres, on ne peut jamais éliminer complètement les pratiques de vente trompeuses et déloyales. Toutefois, ce qui nous préoccupe, c'est le nombre et la variété de ces pratiques et l'immunité relative qui leur a permis, au moins pour certaines d'entre elles, de survivre pendant de longues périodes. Nous attribuons cela à un certain nombre de facteurs: (a) l'insuffisance des lois fédérales et provinciales existantes; (b) l'insuffisance du personnel chargé d'appliquer énergiquement lesdites lois; (c) le fait que beaucoup de hauts fonctionnaires (fédéraux, provinciaux et municipaux) ne sont pas suffisamment conscients de la gravité des pratiques trompeuses et des torts qu'elles causent à des consommateurs innocents et à des hommes d'affaires honnêtes; et (d) un manque grave d'éducation du consommateur, à la fois en général et dans ce domaine en particulier.

En vue d'améliorer la situation, nous recommandons les mesures suivantes. Nos recommandations présupposent que les gouvernements fédéral et provinciaux ont compétence dans ce domaine.

A. INITIATIVES FÉDÉRALES

1. L'article 33D de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions doit être modifié pour comprendre les actes ou pratiques trompeurs au même titre que les annonces fallacieuses. Nous reconnaissons que certaines formes de pratiques trompeuses comprennent des éléments de fausse publicité et à cet égard, tombent déjà sous le coup de l'article 33D. Toutefois, c'est loin d'être vrai pour toutes les pratiques trompeuses. Il faudrait éliminer tous les doutes à ce sujet.
2. Des moyens bien meilleurs que ceux qui existent actuellement doivent être établis pour permettre des poursuites rapides et efficaces dans le cas des infractions aux dispositions des articles 33C et 33D de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Il est courant qu'une affaire traîne jusqu'à deux ans avant qu'elle ne se règle. Nous approuvons les efforts déployés par le Ministre au cours de la dernière année pour nommer des procureurs permanents dans les principaux centres urbains. Cela, toutefois, ne tient pas compte de beaucoup de villes de faible importance où les pratiques trompeuses peuvent être proportionnellement aussi courantes. Pour faire face à de tels cas, le Conseil propose soit la nomination de procureurs fédéraux supplémentaires, soit la mise au point de dispositions en vertu desquelles les autorités provinciales seraient encouragées à engager des poursuites dans les villes où le gouvernement fédéral n'a pas de procureurs.
3. Nous verrions également d'un fort bon oeil la création au sein de la Gendarmerie royale du Canada d'une division des fraudes en matière de consommation destinée à aider le ministère dans l'application des dispositions relatives à la protection du consommateur de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et des autres mesures législatives relevant de la compétence fédérale. Nous soumettons cette recommandation particulière parce qu'on nous a souvent signalé que les organismes de consommateurs sont entravés par l'absence d'un personnel suffisant pour enquêter sur les plaintes au sujet d'infractions présumées et par l'indifférence que manifeste la police en général au sujet des infractions en matière de consommation.
4. Les peines imposées par les tribunaux pour des infractions aux dispositions des articles 33C et 33D sont souvent dérisoires. Il faudrait en accroître la sévérité. De plus, nous préconisons la dévolution aux tribunaux du pouvoir
a) d'accorder une ordonnance d'interdiction provisoire en attendant le règlement définitif d'un cas, et b) d'ordonner à un contrevenant condamné soit de restituer son bien mal acquis à des membres du public dont l'identité est ou peut être connue, soit de verser une somme globale à un fonds devant être administré au profit des consommateurs en général. La notion de la restitution associée à une condamnation n'est pas nouvelle et existe déjà, d'une façon limitée, dans le code pénal. Ce que nous recommandons en réalité, c'est l'extension du principe à des domaines particuliers des fraudes au détriment du consommateur. Nous avons emprunté l'idée du paiement global aux États-Unis, où elle a été appliquée par les tribunaux fédéraux en un certain nombre de cas où il était difficile d'établir quels étaient les membres d'une caté-

gorie de consommateurs lésés par une pratique trompeuse ou bien où la perte d'argent subie par les membres était trop petite pour justifier des indemnisations individuelles.

B. INITIATIVES PROVINCIALES

5. En ce qui a trait aux mesures provinciales, le Conseil préconise soit l'adoption d'une loi établissant l'uniformité en ce qui concerne les pratiques de vente trompeuses, de nature analogue à la loi dite *Uniform Deceptive Sales Practices Act* actuellement en cours de rédaction aux États-Unis, soit la modification des lois provinciales existantes relatives à la protection du consommateur pour qu'elles portent sur les pratiques de vente trompeuses et déraisonnables. Quelle que soit la méthode adoptée, le Conseil considère que les nouvelles dispositions devraient comprendre au moins les éléments suivants:
 - a) Une clause de portée générale interdisant l'utilisation de méthodes trompeuses ou déraisonnables à l'égard de la mise en marché de biens ou services;
 - b) La définition précise des méthodes actuellement en usage qui sont considérées comme étant répréhensibles et par conséquent inacceptables;
 - c) Le pouvoir de faire des adjonctions à la liste par décret;
 - d) Le pouvoir d'interdire les pratiques prohibées au moyen d'une ordonnance de cessation et de renonciation assortie d'un droit d'appel contre une telle ordonnance devant un tribunal indépendant;
 - e) La dévolution à l'administrateur du pouvoir de rendre une ordonnance de restitution lorsqu'une ordonnance de cessation et de renonciation a été rendue ou confirmée sur appel et d'engager des poursuites collectives devant les tribunaux ordinaires au nom de tous les consommateurs qui ont subi un préjudice à cause d'une pratique trompeuse ou déraisonnable. On ne peut trop souligner l'importance de ce pouvoir. Beaucoup de pratiques trompeuses sont utilisées sciemment parce que le contrevenant calcule (malheureusement avec exactitude dans trop de cas) que les gains qu'il en retirera compenseront toute perte éventuelle.
6. Les lois existantes relatives à la délivrance de permis doivent être énergiquement appliquées et l'obligation d'avoir un permis doit être étendue à de nouveaux domaines d'activité lorsqu'il y a justification et possibilité, par exemple à l'égard de différents genres de dépanneurs. Le Conseil ne considère toutefois pas la simple imposition de l'obligation d'avoir un permis comme constituant un panacée pour toutes les fraudes et tromperies commerciales. En premier lieu, ce serait une tâche gigantesque d'assujettir toutes les formes de commerce à l'obligation d'avoir un permis. En second lieu, l'existence de cette obligation n'est pas une garantie automatique de l'exclusion des pratiques de vente déloyales. Cela se voit clairement en Ontario, où les ventes par recommandation continuent à prospérer bien que les colporteurs soient tenus d'avoir un permis en vertu de l'*Ontario Consumer Protection Act*. Troisièmement, il serait abusif d'utiliser la menace de l'annulation ou de la suspension d'un permis pour chaque infraction à un règlement, si mineure et involontaire fût-elle.
7. Le personnel des bureaux provinciaux de protection du consommateur doit être augmenté de façon considérable afin de permettre à ceux-ci de s'acquitter

de leurs responsabilités d'une manière efficace. L'Alberta et la Colombie-Britannique, par exemple, n'ont chacune qu'un seul fonctionnaire chargé de la protection du consommateur. Nous avons du mal à croire que c'est ainsi que l'on s'occupera d'une façon appropriée des besoins des citoyens de ces provinces.

8. Le Conseil a souligné que l'on se soucie de façon assez générale des risques d'un chevauchement indû des programmes dans ce domaine comme dans d'autres touchant la protection du consommateur. Le Conseil partage cette préoccupation dans une certaine mesure, mais croit que le problème est loin d'avoir atteint un niveau alarmant. Le danger actuel consiste beaucoup plus en l'absence d'une réglementation efficace qu'en un surcroît de celle-ci. Néanmoins, le Conseil propose l'établissement de façon permanente de la liaison la plus étroite possible entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux à tous les niveaux pertinents afin d'assurer l'harmonisation des programmes législatifs et de repression des infractions des gouvernements fédéral et provinciaux. Lorsque des mesures législatives concordantes existent à l'égard d'une même question aux deux paliers de gouvernement, le Conseil propose l'adoption de critères communs en vue de déterminer lequel des paliers de gouvernement constitue l'organisme le plus approprié pour s'occuper de genres particuliers de pratiques. Lorsque c'est possible, le Conseil aimerait également voir la création de bureaux mixtes fédéraux-provinciaux.

C. LA PUBLICITÉ ET L'ÉDUCATION DU CONSOMMATEUR

9. Une longue expérience démontre qu'il ne suffit pas simplement d'avertir le public relativement aux pratiques déloyales ou trompeuses dans tous les cas possibles; les pratiques répréhensibles elles-mêmes doivent être interdites par l'exercice des pouvoirs fédéraux et provinciaux. D'autre part, nous reconnaissons l'importance d'avertir le public relativement aux dangers et de l'informer au sujet des lois qui existent en faveur du consommateur. Protection légale et information du consommateur doivent aller de pair.
10. La question en n'est pas une de principe, mais une de mécanisme — comment communiquer de la meilleure façon avec le consommateur. Différentes études (y inclus une en particulier soumise au Conseil Canadien de la Consommation par l'Association Canadienne pour l'Éducation aux Adultes) ont démontré que la connaissance et l'information des consommateurs est sérieusement inadéquate et un plus gros effort doit être porté vers la communication avec les consommateurs et leur éducation. Des recherches indiquent que la télévision et la radio sont les meilleurs médias et que des brochures et des pamphlets sont probablement le moins efficace, du moins pour ce qui est du consommateur à bas revenu. Alors nous recommandons beaucoup l'usage plus étendu de tous les médias pour arriver à ce but. Nous encourageons aussi fortement l'établissement de centres d'information aux consommateurs dans plusieurs quartiers où les consommateurs pourraient facilement obtenir de l'information, pas seulement pour ce qui est de leur protection légale contre des pratiques injustes ou frauduleuses, mais aussi pour toute chose affectant leur vie régulière de consommateur. Ces centres augmenteraient les services précieux et importants rendus par la Boîte 99 et les différents bureaux provinciaux pour la protection du consommateur.

APPENDICE B

901, Édifice Paris
259, avenue Portage
Winnipeg, Manitoba
R3B 2A9
le 14 janvier 1972

L'honorable Ron Basford
Ministre de la Consommation et des Corporations
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

MONSIEUR LE MINISTRE,

J'ai le plaisir de vous transmettre ci-inclus la recommandation du Conseil canadien de la consommation concernant la Charte canadienne des droits du consommateur.

Comme vous ne l'ignorez pas, la Charte a été préparée à votre intention par le Conseil à la suite de la requête que vous avez formulée au Conseil lors de sa première réunion en novembre 1968.

Pour le Conseil, la Charte représente la fin d'un débat long et ardu au cours duquel les membres du Conseil étaient fortement divisés sur la question de savoir s'il était opportun que le Conseil prépare un document de cette nature, et sur le contenu, le libellé, la portée et la forme d'un tel document. La Charte n'a pas été adoptée à l'unanimité, mais elle reflète l'opinion d'une forte majorité des membres. A maints égards, la Charte est issue de deux études importantes commandées par le Conseil pour l'aider à en arriver à cet accord général:

- (1) Une étude sur la satisfaction du consommateur, soit une étude en profondeur des attitudes des Canadiens à l'égard des droits des consommateurs qui préoccupent le plus les Canadiens. Ce document a été remis au Conseil au début de 1970.
- (2) Une étude sur les attitudes des consommateurs à l'égard des droits des consommateurs, effectuée dans le dessein d'obtenir une image fidèle des attitudes à l'égard des droits des consommateurs, classées par région principale et par groupe socio-économique. Pour obtenir les renseignements recherchés, on a procédé à plus de 1,000 entrevues par un échantillonnage soigneusement établi. Le Conseil a reçu ce document en novembre 1970.

Ces deux études ont été effectuées pour le compte du Conseil par le *Social Survey Research Centre* de Toronto.

La Charte représente le plus beau travail qu'ait pu réaliser le Conseil en cette matière.

La Charte est, à mon avis, une des principales réalisations du Conseil depuis sa création. Je suis personnellement persuadé qu'aujourd'hui plus que jamais c'est une déclaration d'une importance capitale énonçant ce que doivent être les droits et les aspirations des consommateurs et indiquant aux citoyens comme au gouvernement dans quels domaines ils doivent faire porter leurs efforts. Les milieux d'affaires, de leur côté, peuvent également voir ce qu'on attend d'eux. Comme

déclaration de principes, je crois qu'elle constitue vraiment le fondement qui servira à l'élaboration des lois futures et permettra d'établir un point de comparaison avec les lois actuelles.

Nous avons toutes raisons de croire que la Charte recevra votre approbation et qu'elle sera diffusée largement dans le public.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le Président,

HAROLD BUCHWALD

Harold Buchwald



La Charte canadienne des Droits du Consommateur

Chacun de nous est un consommateur, non seulement un acheteur, mais encore un usager, un producteur ou un vendeur.

Chacun de nous est une partie intégrante de la société canadienne, et à ce titre, a droit à la qualité, à la justice, au respect et à la compréhension.

Chacun de nous doit constamment s'efforcer d'améliorer la société que nous avons construite ensemble. Dans ce but nous énonçons les principes suivants comme étant les droits inséparables du consommateur.

Avant l'achat

1. *Le droit à l'achat.* Aucun consommateur ne doit être empêché d'acquérir les biens et les services légitimement vendus au Canada.
2. *Le droit à l'information.* Chaque consommateur doit pouvoir se procurer les renseignements précis qui lui permettront de prendre une décision en toute connaissance de cause.

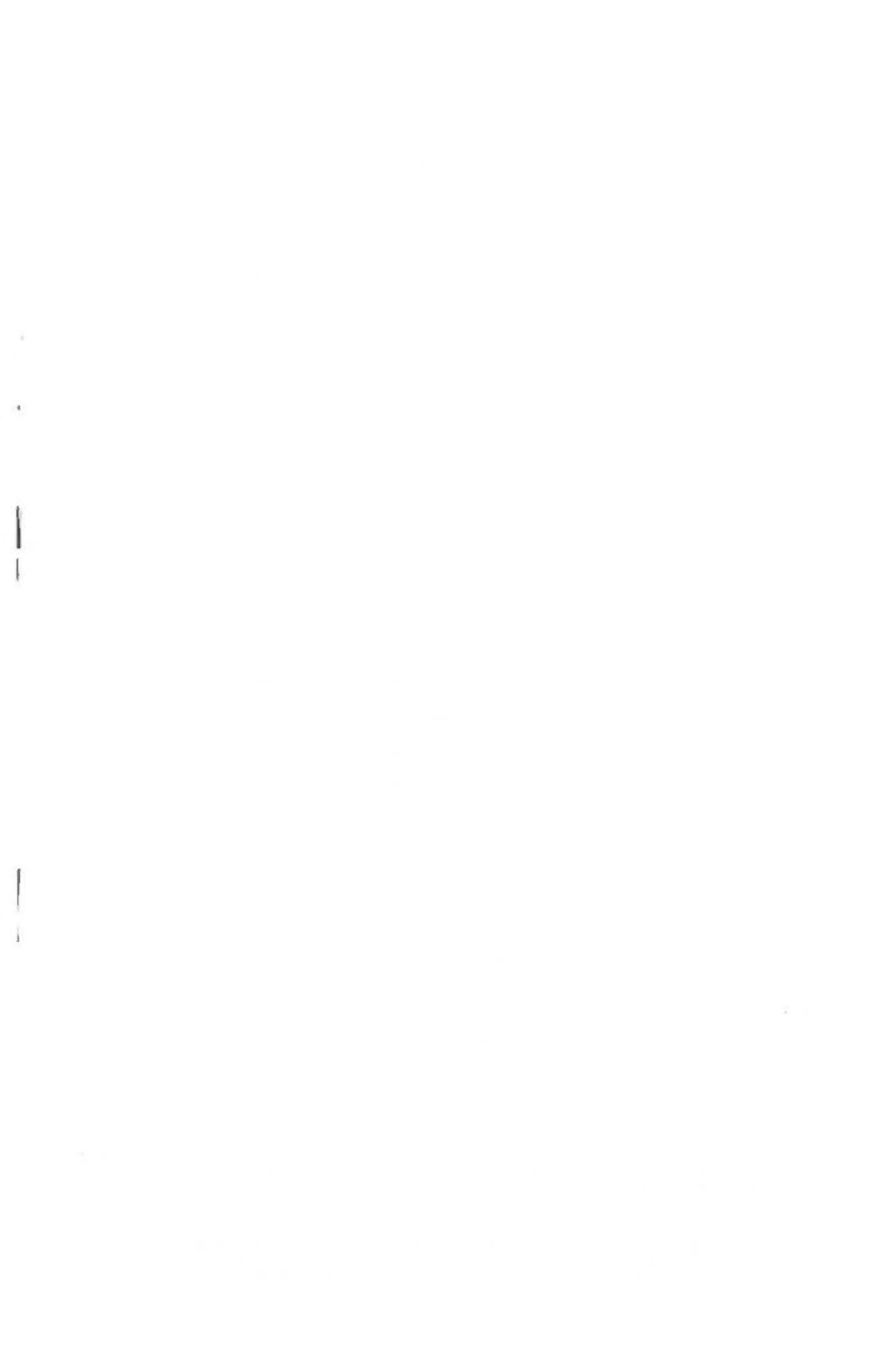
A l'achat

3. *Le droit au juste prix.* Chaque consommateur doit pouvoir acheter au juste prix les biens et services qu'il désire se procurer.
4. *Le droit au choix.* Aucun consommateur ne doit être indûment influencé ni injustement désavantagé à l'achat de biens ou de services.

Après l'achat

5. *Le droit à la sécurité.* Aucun bien ni aucun service ne doit exposer son usager à des risques inattendus.
6. *Le droit à la compensation.* Chaque consommateur doit recevoir une compensation rapide et concrète lorsqu'un produit ou un service ne répond pas à la garantie expresse ou implicite.

Ces droits, bien que fondamentaux et élémentaires, entraînent de la part du consommateur une obligation réciproque d'intégrité et de formation personnelle. Dans une société libre, un droit ou un privilège comporte également l'obligation d'agir en citoyen intègre et responsable.



APPENDICE C

PUBLICATIONS DU CONSEIL CANADIEN DE LA CONSOMMATION

1968-71

A. Rapports soumis au Ministre de la Consommation et des Corporations, Canada

- *Rapport sur le Crédit à la Consommation, 1969
- *Ventes par recommandation, 1970
- *Suppression de la taxe de vente sur la margarine, 1970
- *Politique de concurrence et législation relative aux coalitions, 1970
- *Appareils Auditifs, 1970
- *Publicité trompeuse, 1971
- *Premier Rapport Annuel, 1969
- *Deuxième Rapport Annuel, 1970
- *Troisième Rapport Annuel, 1971

B. Documents de travail du Conseil canadien de la Consommation

Le Conseil, de temps à autre, publie quelques-uns de ses documents de travail qui, selon l'opinion du Conseil, seraient d'un intérêt particulier au public.

*David Burgoyne, *Liste des propositions tirées de rapports de commissions royales d'enquête, de compte rendus d'audiences de la Chambre et du Sénat et de mémoires présentés par d'autres institutions au sujet de la consommation qui n'ont pas encore fait l'objet d'aucune mesure.*

Société canadienne d'éducation des adultes, *Une étude sur l'éducation du consommateur.*

‡*Frederick Rowell, *Deceptive and Unethical Selling Practices.*

‡ Ronald I. Cohen, *Regulation of Misleading Advertising in Canada: A Comparative Approach.*

‡ Kenneth Rubin, *Consumer Action By The Poor: A Social Study of Food Store Self-Help Projects and Food Aid Alternatives.*

‡ Kenneth Rubin, *The Consumer Interest in Self-Governing Professions.*

Fédération des Associations Coopératives d'Économie Familiale, *Analyse Choisie de Cas de Crédit à la consommation, leurs problèmes et action consécutive.*

‡ *Interim Report on Low Income Consumer Problems.*

‡**Transcript of the Winnipeg Consumer Forum, 1970.*

‡**Transcript of the Symposium on Misleading Advertising, 1970.*

‡ *Transcript of the Seminar on Bankruptcy, 1971.*

* Des exemplaires sont disponibles aux bureaux de Conseil à Ottawa.

‡ Anglais seulement.

