

LE SOLEIL

Opinions, lundi 6 décembre 2004, p. A15

Le Québec dans le monde (5)

La protection des droits des consommateurs mise à l'épreuve

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-elle ? Pour y répondre, les chercheurs de l'**Observatoire** de l'administration publique de l'ENAP publieront diverses analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL, d'ici le printemps prochain. Aujourd'hui, la protection des consommateurs.

Le droit de la consommation est un droit jeune. La protection des droits des consommateurs, par le secteur public, a pris de l'ampleur dans l'espace OCDE depuis les années 1960 et, pour certains pays, depuis 20 ans seulement. Au Québec, la première loi sur la protection du consommateur date de 1971.

Deux courants historiques fondent la défense des citoyens-consommateurs. Le premier, dit consommériste, est de type associatif. Il a vu le jour en Angleterre dès le XIX^e siècle, puis s'est propagé dans le monde en réaction aux nuisances de la consommation de masse. Simultanément à ce mouvement critique, les gouvernements ont réglementé la consommation pour rééquilibrer les forces au profit du citoyen consommateur.

Deux approches

La structure des organisations publiques de la défense des droits des consommateurs offre une grande variété de visages. Ainsi, la Belgique fait confiance à un service, le Canada à un bureau, le Danemark à une agence, les États-Unis (jusqu'en 1999) à un office, la France à une direction ministérielle et le Royaume-Uni à un ministère. Il est difficile pour autant de différencier l'action de ces organismes. On peut tout au plus les classer en deux catégories, l'une attachée au respect des

normes étatiques, l'autre engagée aux côtés des citoyens.

Il est également malaisé de se prononcer sur le degré d'indépendance de ces organisations surtout lorsqu'elles sont intégrées dans une structure hiérarchique. Au Japon, par exemple, l'Economic Planning Agency relève directement du premier ministre. La mission de ces structures est d'améliorer la qualité de vie des citoyens. Leurs actions peuvent être de nature informative, protectrice ou quelquefois coercitive. Elles interviennent en priorité dans quatre secteurs : l'économie familiale, les échanges commerciaux, la production et la prestation des services publics. Leurs clientèles sont plurielles : citoyen qui réclame information et protection, entrepreneur, commerçant ou agent public qui attendent formation, conciliation et direction, parlementaire qui appelle expertise et conseil.

Dès 1978, l'État québécois a choisi une voie d'équilibre, jugée novatrice pour l'époque, en optant pour le développement de l'autonomie des citoyens consommateurs. L'Office de protection des consommateurs devient alors une structure autonome. Ses services sont déconcentrés (12 bureaux régionaux). Ses activités d'enquête et d'inspection croissent et alimentent ses programmes d'information et d'éducation. Ses pouvoirs de contrôle et de sanction sont progressivement élargis. En 1996, l'Office passe sous la responsabilité du ministre responsable des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et confirme sa priorité d'action pour la prévention.

Dans les pays membres de l'OCDE, les législations revendiquent partiellement ou en totalité l'héritage de John F. Kennedy. Son Consumer Bill

of Rights de 1962 définissait les quatre droits du consommateur : sécurité, information, libre choix et voies de recours.

La sécurité et la santé

À ce chapitre, toutes les administrations mettent en oeuvre des dispositions légales. En Belgique, le Service de la protection des droits des consommateurs s'appuie sur une loi de 1991 pour garantir la santé alimentaire. Au Danemark, le Consumer Complaints Boards Act stipule que les produits et services sur le marché doivent répondre à des normes de sécurité, de santé ou de salubrité alimentaire. La National Consumer Agency of Danemark est responsable de son application.

Le système américain est d'une grande complexité. En l'absence de loi-cadre, les consommateurs doivent traiter avec une multitude d'organismes. La santé se divise ainsi en huit sous-secteurs (personnes âgées, diète et contrôle du poids, maladies, médicaments, etc.) qui chapeautent quelque 90 spécialités (soins de santé pour personnes âgées, alcoolisme, traitements médicaux divers, évaluation des médicaments, etc.). Dans tous les cas, les consommateurs doivent saisir l'organisme compétent : Federal Trade Commission (FTC), Office of Consumer Affairs de la Food and Drug Administration, Administration on Aging, Office of Personnel Management, etc. Concernant la sécurité des produits, sept sous-secteurs s'y rapportent (automobile, cosmétiques, habitation, etc.), avec une trentaine de spécialités (rappel des automobiles, sécurité des jouets, chirurgie plastique au laser, etc.).

En France, en matière de qualité sanitaire des produits alimentaires, le Code de la consommation et le Code de la santé publique fixent des règles strictes d'étiquetage des marchandises et d'approbation des appellations d'origine. C'est la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qui est chargé de les faire respecter. En Irlande, le Consumer Information Act mandate le Director of Consumer Affairs pour veiller à l'ap-

plication de la loi sur la sécurité des produits et des jouets.

Au Royaume-Uni, le Consumer Protection Act relève de la responsabilité du Consumer Affairs Directorate. Il prévoit des mesures touchant la sécurité en général, mais aussi plus spécifiquement l'alimentation en eau et l'environnement hydrologique. En Suède, la Swedish Consumer Agency cherche avant tout à protéger sa population en encourageant l'adoption de modes de production et de consommation favorables au développement durable.

Au Canada, malgré l'Accord sur le commerce intérieur, la plupart des provinces s'en remettent au Bureau de la consommation du Canada, responsable des lois relatives à la sécurité des produits. Au Québec, il convient de souligner le rôle du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation quant à l'innocuité et la salubrité des produits alimentaires ainsi que les contrôles exercés par les Corporations professionnelles.

La juste information

Les gouvernements utilisent tous les moyens pour informer leurs citoyens en matière de consommation. Le Service de la protection des droits des consommateurs de Belgique offre un service de première ligne et des publications annuelles. Il en est de même pour la National Consumer Agency of Danemark qui diffuse en outre des capsules d'information télévisées, grâce à un accès gratuit aux programmes des médias de service public. Aux États-Unis, la FTC organise une semaine nationale de la protection du consommateur alors que la Consumer Product Safety Commission tient des débats mensuels. En France, la DGCCRF édite des publications régulières très recherchées. En Irlande, l'Office of the Director of Consumer Affairs dispose d'une ligne téléphonique, distribue de la documentation et organise des conférences. Aujourd'hui, la très grande majorité de ces organismes dispose en outre d'un site d'information Internet avec un volet services à travers lequel un plaignant peut déposer directement son grief.

Le Libre Choix

La plupart des législations protègent les citoyens contre les abus nés de pratiques concurrentielles déloyales et contre les pressions exercées par certaines entreprises. C'est le cas en Alberta avec le Fair Trading Act, au Japon avec le Consumer Protection Fundamental Act, en Ontario avec la Loi sur la protection du consommateur ou encore au Royaume-Uni avec l'Office of Fair Trading Act. Les organismes de défense s'assurent que les consommateurs disposent de garanties et de possibilités d'échange ou de remboursement.

D'autres pays appliquent des lois plus restrictives qui se préoccupent du développement industriel et commercial. La DGCCRF en France et la FTC aux États-Unis défendent le principe de la liberté des prix et de la libre concurrence. En 2000, le démantèlement de Microsoft a illustré spectaculairement cette position. Le Canada possède une loi semblable. Enfin, d'autres administrations se contentent de contrôler l'application des règles de crédits ou d'émettre des permis. Il en est ainsi en Irlande ou dans l'État du Maine où le Uniform Consumer Credit Code réglemente étroitement le secteur du crédit.

Appel et recours

Le droit des citoyens à être entendus lorsqu'ils s'estiment lésés dans leurs droits de consommateurs est reconnu par toutes les administrations publiques. Certaines accueillent les plaintes sans égard aux produits vendus et aux services rendus par les entreprises incriminées. C'est le cas au Danemark, en Irlande ou au Royaume-Uni. En Belgique, le Service de la protection des droits des consommateurs arbitre seulement les litiges du secteur des voyages. En Suède, le Consumer Ombudsman représente les intérêts des consommateurs lors de recours en justice.

En France, la nature ou la gravité de l'infraction désignent à la présumée victime le type de juridiction compétente : pénale (tromperie, publicité mensongère, etc.), civile (non-respect de contrat) ou administrative (conflits impliquant la fonction publique). Le citoyen « porte plainte » auprès du

Procureur de la République. Enfin, au Canada, les responsabilités sont partagées. Les consommateurs sont protégés par les organismes provinciaux pour les services- au Québec, principalement par l'Office de protection des consommateurs pour le respect de normes services dans des domaines jugés névralgiques et par la Régie du logement pour la relation propriétaires locataires- et par le Bureau de la consommation d'Industrie Canada pour les produits.

Mondialisation

La protection du consommateur a vu le jour au temps de l'État providence, concept politique dont elle s'inspirait. La transformation, parfois radicale, du rôle de l'État, la mondialisation de l'économie et l'essor des technologies de l'information ont contraint les organismes chargés de veiller à la défense des consommateurs à repenser leurs actions. Au même moment, ils doivent occuper de nouveaux champs de bataille dont le télémarketing et le commerce électronique.

Dans ce contexte, quel sera demain le modèle dominant d'organisation publique de la protection des consommateurs? L'original, prescripteur et normatif ou un nouveau qui aura investi l'espace où se télescopent aujourd'hui commerce, technologie, information et ouverture des frontières. Car malgré de réels progrès et des consommateurs désormais mieux avertis de leurs droits, il reste des populations vulnérables, personnes âgées ou enfants par exemple (au Québec, l'Office a obtenu de haute lutte de la Cour suprême une interdiction de publicité pour les enfants de moins de 13 ans), et de plus en plus d'individus isolés et démunis vis-à-vis du marché, les jeunes adultes et les immigrants en particulier.

Les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP