

LA REPRESENTATION DES CONSOMMATEURS : critères de reconnaissance

Rapport final du projet
présenté au Bureau de la consommation
d'Industrie Canada



Juin 2009

Rapport publié par :



6226 rue Saint-Hubert
Montréal (Québec) H2S 2M2

Téléphone : 514-521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514-521-0736

union@consommateur.qc.ca
www.consommateur.qc.ca/union

Membres de l'Union des consommateurs

ACEF Abitibi-Témiscamingue
ACEF Amiante – Beauce – Etchemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de l'Île-Jésus
ACEF de Lanaudière
ACEF Estrie
ACEF Grand-Portage
ACEF Montérégie-est
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Rive-Sud de Québec
Association des consommateurs
pour la qualité dans la construction
Membres individuels

L'Union des consommateurs est membre de l'Organisation internationale des consommateurs (CI), une fédération regroupant 220 membres en provenance de 115 pays.

Rédaction du rapport

- Élisabeth Gibeau

Avec la collaboration

- Charles Tanguay

Direction de rédaction

- Me Marcel Boucher

ISBN 978-2-923405-32-2

L'Union des consommateurs remercie Industrie Canada pour l'aide financière accordée à ce projet de recherche. Les opinions exprimées dans ce rapport ne sont pas nécessairement celles d'Industrie Canada ou du Gouvernement du Canada.

Le masculin dans ce rapport a valeur épiciène.

© Union des consommateurs — 2009

TABLE DES MATIERES

UNION DES CONSOMMATEURS, <i>la force d'un réseau</i>	4
INTRODUCTION	5
REPRÉSENTATION DES CONSOMMATEURS : HISTORIQUE ET CONTEXTE	6
Une importance accrue dans les 20 dernières années.....	8
CE QU'EST UN REPRESENTANT DES CONSOMMATEURS	12
ANALYSE DES PRINCIPES ET CRITERES DEJA ELABORES	13
Critères et processus de sélection appliqués aux représentants des consommateurs	13
Principes du Commonwealth Consumer Affairs Advisory Council australien.....	13
Considérations supplémentaires	17
Réseau canadien de l'environnement (RCEN).....	18
Bureau de la consommation du Canada (BC).....	19
Critères de sélection appliqués aux groupes de défense des droits des consommateurs.....	20
Consumers International (CI).....	20
Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC).....	21
Groupe consultatif européen des consommateurs	22
Le système français d'agrément des associations de consommateurs.....	24
GRILLE D'ANALYSE	25
RECENSION DES INSTANCES OU SIEGENT ACTUELLEMENT DES REPRESENTANTS DES CONSOMMATEURS AU CANADA	27
EVALUATION DE L'UTILISATION DE CRITERES DE RECONNAISSANCE AU CANADA	28
Critères appliqués par les cinq instances sélectionnées.....	29
Régie de l'énergie du Québec	29
Bureau de normalisation du Québec (BNQ).....	31
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)	32
Office de la protection du consommateur (OPC).....	34
Santé Canada.....	35
EXAMEN AU MOYEN DE LA GRILLE D'ANALYSE.....	39
POSITION DES MEMBRES DE L'INITIATIVE CANADIENNE DES CONSOMMATEURS (ICC)	41
CONCLUSION : LES BASES D'UNE POLITIQUE DE RECONNAISSANCE DES REPRESENTANTS DES CONSOMMATEURS	44
RECOMMANDATIONS	48
MEDIAGRAPHIE	52

UNION DES CONSOMMATEURS, *la force d'un réseau*

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels.

La mission de l'Union des consommateurs est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions de l'Union des consommateurs s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure de l'Union des consommateurs lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

L'Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques, réglementaires ou judiciaires et sur la place publique. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'alimentation et les biotechnologies, les produits et services financiers, les pratiques commerciales, ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la globalisation des marchés, l'Union des consommateurs travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (OI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

INTRODUCTION

On retrouve de plus en plus d'instances, aux plans national et international, où est sollicitée la participation de représentants des consommateurs : tables de concertation, organismes de réglementation économique, organismes de normalisation, organismes d'autoréglementation, etc.

Selon quels critères sont choisis les organismes ou les personnes qui auront pour tâche de prendre position au nom des consommateurs ou d'exprimer leurs préoccupations? Comment s'assurer de la compétence et de l'indépendance de ces représentants? Comment s'assurer de leur imputabilité? Les organismes disposent-ils de critères normalisés qui leur permettent de garantir la représentativité de ceux qui interviendront au nom des consommateurs? Les consommateurs ne seraient-ils pas mieux servis si de tels critères étaient largement diffusés et utilisés? La confiance des consommateurs ne serait-elle pas mieux assurée si ces critères étaient portés à leur connaissance et que leur respect était assuré?

La présente recherche tentera de répondre à ces questions, avec pour objectif de lancer le débat au Canada sur la pertinence d'utiliser des critères objectifs qui seraient de nature à garantir la représentativité de manière à assurer la compétence et la légitimité de ceux qui remplissent le rôle essentiel qui consiste à faire valoir et à défendre les intérêts des consommateurs et renforcer la confiance des consommateurs dans les processus de consultation et de concertation.

REPRÉSENTATION DES CONSOMMATEURS : HISTORIQUE ET CONTEXTE

Le droit à la représentation réfère au droit d'être entendu, de faire entendre son point de vue, d'être partie à un débat. Plus spécifiquement, parler du droit à la représentation pour les consommateurs, c'est insister pour la reconnaissance de leur droit à faire valoir et défendre leurs intérêts lors des processus de consultation et de concertation.

Le droit à la représentation est bien enraciné au point de vue légal ; ce droit a été reconnu comme étant l'une des bases de la justice naturelle ou fondamentale et transposé dans les principes d'équité procédurale. Ces principes de justice fondamentale, adoptés depuis des temps immémoriaux par la jurisprudence, reconnaissent que certaines règles de droit sont « naturelles », en ce qu'elles sont évidentes en elles-mêmes et qu'elles doivent être appliquées spontanément et en tout temps, qu'elles se retrouvent ou non codifiées. Ce sont ces principes que consacre l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés : « Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ».

En vertu des principes de justice naturelle, tels que développés et entérinés par les tribunaux et la jurisprudence, toute personne dont les droits peuvent être touchés par une décision doit avoir l'occasion de présenter son point de vue (« audi alteram partem ») et doit être traitée de façon impartiale et sans préjugé (« Nemo iudex in sua causa »).

Ce droit à la représentation trouve son pendant en démocratie représentative, au sein de laquelle les groupes d'intérêt doivent avoir la possibilité de se prononcer sur les sujets qui les touchent ou qui rejoignent leurs intérêts, que ce soit dans les cadres établis par les gouvernements (commissions parlementaires, groupes de consultation, ...) ou non (lettre ouverte dans les journaux, pétitions, ...). L'organisme CIVICUS¹, qui promeut la participation de la société civile au sein des gouvernements, considère la participation des citoyens comme une composante essentielle de la gouvernance et de la démocratie.

Le droit du consommateur à la représentation est d'ailleurs reconnu depuis déjà plusieurs années : on le retrouve mentionné par exemple en France, dans un décret de 1941 encourageant la participation des consommateurs dans le développement des normes². En 1962, aux États-Unis, John F. Kennedy prononce devant le Congrès un discours spécial sur la responsabilité du gouvernement dans la protection des droits et intérêts des consommateurs ; il y nomme notamment, parmi les droits de base des consommateurs, le droit à la représentation (« right to be heard »), décrit comme étant la nécessité de s'assurer que les consommateurs soient pris en considération dans la formulation des politiques gouvernementales³.

¹ CIVICUS. *A propos de CIVICUS*, s.d. [En ligne] <http://www.civicus.org/francais> (page consultée le 7 mai 2009).

² *Décret n°41-1988 du 24 mai 1941 définissant le statut de la normalisation, article 5*, sur le site Internet de Légifrance.gouv.fr, France, s.d. [En ligne] http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?jsessionid=524C303C7879762520C4192D22506E14.tpdjo02v_1?idArticle=LEGIARTI000006629593&cidTexte=LEGITEXT000006071824&dateTexte=29990101 (page consultée le 7 mai 2009).

³ «The right to be heard - to be assured that consumer interests will receive full and sympathetic consideration in the formulation of Government policy, and fair and expeditious treatment in its administrative tribunals». John F. Kennedy, *Special Message to the Congress on Protecting the*

En 1975, la Commission européenne présente le *Programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs*, qui sert de base à la définition de cinq droits fondamentaux des consommateurs, dont le droit à la représentation⁴.

Ce droit de regard des consommateurs est consacré au niveau international, en 1985, dans *Les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur* : on peut y lire que « les consommateurs doivent avoir accès à l'information voulue pour faire un choix éclairé » et qu'ils ont le « droit de constituer des groupes ou des organisations de consommateurs et autres groupes pertinents et possibilité, pour ces organisations, de faire valoir leurs vues dans le cadre des décisions les concernant »⁵.

En 1997, le Traité d'Amsterdam, augmentant les pouvoirs du Parlement européen et insistant sur l'intégration plutôt que la coopération (entre autres), consacre aussi la politique des droits des consommateurs en lui offrant une base juridique sans précédent. L'article 153 affirme ainsi :

Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer à un niveau élevé la protection des consommateurs, la Communauté contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts ;

Les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de la Communauté (...).⁶

L'article 38 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre encore l'importance de la protection des consommateurs en stipulant qu'un « *niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union* »⁷. Cette protection est évidemment en lien avec les articles 11 et 12 de la Charte, qui promeuvent la liberté d'expression et d'information (11) et la liberté de réunion et d'association (12). Le droit du consommateur à la représentation se trouve intégré à l'alinéa 1 de l'article 12 :

«1. *Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.* »

Le droit du consommateur à la représentation est aussi consacré parmi les droits fondamentaux du consommateur tels que définis par l'organisme *Consumers International*, une fédération mondiale de groupes de consommateurs fondée en 1960. Il est décrit comme étant le droit pour

Consumer Interest, 15 mars 1962, [En ligne]

http://www.jfklink.com/speeches/jfk/publicpapers/1962/jfk93_62.html (page consultée le 7 mai 2009).

⁴ EU2009.CZ. *Protection des consommateurs*, s.d. [En ligne] <http://www.eu2009.cz/fr/eu-policies/employment-social-policy-health-and-consumer-affairs-council/consumer-protection/protection-des-consommateurs-2361/> (page consultée le 7 mai 2009).

⁵ NATIONS UNIES. Département des affaires économiques et sociales internationales. *Les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur*, 1999. [En ligne]

http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_fr.pdf (page consultée le 7 mai 2009).

⁶ PARLEMENT EUROPÉEN. *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, s.d. [En ligne] http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/charter/art38/default_fr.htm (page consultée le 4 mai 2009).

⁷ *Ibidem*.

les consommateurs de voir leurs intérêts représentés lors de l'élaboration et la mise en œuvre de politiques gouvernementales, ainsi que lors du développement de produits et services⁸.

C'est essentiellement pour assurer la légitimité d'un processus (adoption d'un projet de loi, élaboration d'une norme, etc.) que la présence de représentants des consommateurs est sollicitée. En effet, en donnant droit de parole aux différents intérêts en présence, on garantit la prise en compte de l'opinion de chacun tout en préservant la crédibilité de l'organisme ou du processus, et du même coup la confiance des consommateurs. Par exemple, en ce qui concerne la normalisation :

Pour être dignes de foi, les normes doivent posséder certains attributs :

- leur élaboration doit être encadrée par un organisme reconnu ;
- le processus d'élaboration doit permettre l'intervention de toutes les parties intéressées ;
- les normes ainsi formulées doivent être documentées et diffusées publiquement ;
- on prévoit habituellement une méthode de contrôle et de vérification du respect des normes par les organismes.⁹

Les représentants des consommateurs servent ainsi de caution en assurant la confiance du public dans les produits, les programmes ou les politiques examinés.

Une importance accrue dans les 20 dernières années

Même si la reconnaissance des droits du consommateur d'être informé et entendu n'est pas nouvelle, ces droits semblent avoir pris une importance accrue dans les 20 dernières années, affirme M. Bruce J. Farqhar, spécialiste des questions de normalisation¹⁰.

L'Association internationale pour la participation publique (IAP2) a été fondée en 1990 par des praticiens en participation publique, en vue justement de répondre à « *l'intérêt mondial croissant pour la participation publique* »¹¹. La mission de l'AIP2 est de promouvoir la participation du public dans les décisions des gouvernements et de l'industrie. Regroupant quelque 1000 membres, dans 22 pays différents, l'Association internationale pour la participation publique (AIP2) a pour mission d'appuyer les organisations et les collectivités partout dans le monde, dans une perspective d'amélioration continue des processus de prise de décisions, en favorisant la contribution de toutes les parties prenantes. AIP2 vise à donner à la participation publique un rôle de premier plan dans le paysage politique, économique et culturel de toutes les nations.

⁸ CONSUMERS INTERNATIONAL. *How are consumer rights defined?*, s.d. [En ligne] <http://www.consumersinternational.org/Templates/Internal.asp?NodeID=89647#rightsdefined> (page consultée le 21 mai 2009).

⁹ BUREAU DE LA CONSOMMATION DU CANADA. *La participation au système des normes – la nature des normes*, Canada, 2000. [En ligne] [http://www.ic.gc.ca/eic/site/oca-bc.nsf/vwapj/Syst%C3%A8mesdesnormes.pdf/\\$FILE/Syst%C3%A8mesdesnormes.pdf](http://www.ic.gc.ca/eic/site/oca-bc.nsf/vwapj/Syst%C3%A8mesdesnormes.pdf/$FILE/Syst%C3%A8mesdesnormes.pdf) (page consultée le 7 mai 2009).

¹⁰ UNION DES CONSOMMATEURS. *Les consommateurs et la normalisation : des intentions à l'action*, 2006, à la page 52. [En ligne] <http://www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs/docu/norm/05-normes-f.pdf>.

¹¹ ASSOCIATION INTERNATIONALE POUR LA PARTICIPATION PUBLIQUE. *À propos d'AIP2*, s.d. [En ligne] <http://www.iap2.org/displaycommon.cfm?an=1&subarticlenbr=118> (page consultée le 25 mai 2009).

L'Association internationale pour la participation publique décrit la participation publique comme l'ensemble de « *tous les processus qui incluent le public dans la résolution de problèmes ou dans la prise de décision* ». Elle a élaboré les « *valeurs essentielles pour la participation du public* », au terme d'une vaste collaboration internationale visant à cerner les aspects de la participation du public qui vont au-delà des spécificités nationales, culturelles et religieuses. Ces valeurs se déclinent comme suit :

- Le public devrait pouvoir s'exprimer sur les décisions qui touchent sa vie;
- Le processus de participation du public doit respecter le principe que la contribution du public peut influencer la décision;
- Le processus de participation du public doit communiquer les intérêts de tous les participants et prendre en compte leurs besoins;
- Le processus de participation du public doit solliciter et faciliter activement la participation de toutes les personnes susceptibles d'être touchées;
- Le processus de participation du public doit permettre aux personnes de définir comment elles participent;
- Le processus de participation du public doit fournir aux participants l'information nécessaire pour une participation significative;
- Le processus de participation du public doit communiquer aux participants l'incidence de leur contribution sur la décision.¹²

En 1993 était aussi créé l'organisme *CIVICUS : Alliance mondiale pour la participation citoyenne*, attaché à renforcer l'action citoyenne et la société civile. Depuis 2006, un volet d'action spécifique concerne la gouvernance participative et vise à faire la promotion de la participation de la société civile et de ses organisations au sein des gouvernements, notamment en faisant de la formation auprès des acteurs gouvernementaux afin de leur démontrer les vertus de la participation citoyenne¹³.

Au Canada, le Conseil canadien des normes (CCN) élaborait en 1999 la norme CAN-P-1D, *Accréditation des organismes d'élaboration de normes*, qui prévoit les principes régissant les processus consensuels qui doivent être appliqués par ces organismes au Canada (CAN-P-1D, alinéa 1.1). Ces principes sont repris dans la norme CAN-P-2F (*Exigences et procédures relatives à la demande, à l'élaboration, à l'approbation, à la préparation et au maintien des Normes nationales du Canada*), à l'article 7.6.1.1, qui concerne les principes du consensus:

Assurer aux intérêts concernés une égalité d'accès et une participation active (cela signifie des ressources suffisantes, une égalité d'accès à l'information et la compréhension du processus par toutes les parties). Afin d'assurer une participation efficace, les ressources (financement, formation, expertise du personnel, etc.) doivent être déterminées pour la participation des membres ;

Respecter les divers intérêts et savoir reconnaître à qui procurer l'accès (Guide 59, articles 6.1, 6.5 et dans une certaine mesure 6.3), pour assurer un équilibre des intérêts ;

Offrir un mécanisme de règlement des conflits (Guide 59, article 4.2) ;

¹² Ibidem.

¹³ CIVICUS. *Participatory governance*, s.d. [En ligne] <http://www.civicus.org/pg/6/46-pg-home> (page consultée le 25 mai 2009).

Note : Procurer l'accès à toutes les parties pose un problème particulier sur le plan des ressources nécessaires pour permettre la participation des PME, du milieu universitaire et des consommateurs¹⁴

En 2002, le gouvernement australien démarrait une vaste consultation afin d'élaborer des principes qui permettraient d'assurer la nomination de représentants des consommateurs sur des bases plus raisonnées. Il affirmait, dans son document de présentation, que la représentation adéquate des consommateurs au sein des instances des gouvernements et de l'industrie était importante pour :

- *Garantir au gouvernement et à l'industrie un éventail de points de vue et assurer ainsi une meilleure assise aux décisions ou conseils qui en résulteront et/ou une acceptation plus facile de ceux-ci par les parties prenantes ;*
- *Permettre au consommateur de participer aux décisions sur des sujets qui le concernent*¹⁵ [notre traduction]

On constate donc l'importance de plus en plus significative accordée, dans les débats et les discours, à la participation publique dans les organismes de normalisation et autres. Cependant, qu'en est-il dans la pratique? L'Union des consommateurs a rédigé deux importantes recherches sur la participation des consommateurs dans le domaine spécifique de la normalisation¹⁶. Toutes deux concluaient que la place qui est laissée ou qu'occupent les consommateurs est insuffisante ou insatisfaisante et proposaient des solutions en vue d'améliorer la situation. Les recherches de l'Union des consommateurs identifiaient plusieurs obstacles à la participation des consommateurs, dont la littérature consultée dans le cadre de la présente recherche confirme encore aujourd'hui l'existence, tant au niveau national qu'international (lire à cet effet le préambule des principes du CCAAC, par exemple). Le rapport de l'Union des consommateurs faisait les constats qui suivent :

Que ce soit au Canada, aux États-Unis, en Europe ou sur la scène internationale, de nombreux obstacles freinent une plus grande participation des consommateurs aux processus de normalisation, notamment :

- Une insuffisance de ressources financières ;
- Des lacunes relatives à l'expertise et à la formation technique ;
- La mise sur pied de comités et groupes de travail peu ou mal équilibrés ;
- Le manque de crédibilité de certains représentants des consommateurs ;
- Des procédures trop complexes ;
- Des échanges limités entre les représentants des consommateurs ;
- Des déficiences quant à la distribution et au contenu de l'information (...)

¹⁴ CONSEIL CANADIEN DES NORMES. *Exigences et procédures relatives à la demande, à l'élaboration, à l'approbation, à la préparation et au maintien des Normes nationales du Canada* (CAN-P-2F), mai 2006. [En ligne] http://www.scc.ca/Asset/iu_files/criteria/2f_f.pdf (page consultée le 25 mai 2009).

¹⁵ COMMONWEALTH CONSUMER AFFAIRS ADVISORY COUNCIL. *Principles for the Appointment of Consumer Representatives: a Process for Governments and Industry*, juin 2005, p.3. [En ligne] http://www.treasury.gov.au/documents/994/PDF/consumer_reps.pdf (page consultée le 25 mai 2009).

¹⁶ UNION DES CONSOMMATEURS, *Pour une plus grande participation des consommateurs aux processus de normalisation* (2005) [En ligne] http://www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs/docu/UCnorm_F.pdf et *Les consommateurs et la normalisation : des intentions à l'action* (2006). [En ligne] <http://www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs/docu/norm/05-normes-f.pdf>

- Etc.¹⁷

La présente recherche, qui porte précisément sur les critères de représentativité, s'attaque directement à l'obstacle défini comme : « Le manque de crédibilité de certains représentants de consommateur ». La recherche *Pour une plus grande participation des consommateurs aux processus de normalisation* expliquait qu'en « analysant la composition des comités de plusieurs OEN [organismes d'élaboration de normes], on pourrait être tenté de conclure que n'importe qui peut en fait représenter les intérêts des consommateurs, puisque chacun est, dans certaines sphères de ses activités, lui-même consommateur. Des individus qui n'entretiennent aucun lien avec les associations de consommateurs aux fonctionnaires désignés par leurs gouvernements, plusieurs personnes qui n'ont pas de mandat clair ou non contradictoire tiennent entre leurs mains une part importante de la représentation des consommateurs, du fait de l'absence d'un processus de sélection cohérent, transparent et uniforme »¹⁸.

Qu'en est-il exactement? Nous pousserons plus loin la réflexion entamée, en prenant pour points de départ les questionnements suivants :

- Comment les représentants des consommateurs sont-ils présentement sélectionnés au Canada et ailleurs?
- Observons-nous des lacunes, dans la définition et dans l'application, quant aux critères de sélection utilisés au Canada?
- Si oui, quelles sont-elles et quelles recommandations pouvons-nous apporter en vue de pallier ces lacunes?

Pour répondre à ces questions, nous proposons dans un premier temps de définir les caractéristiques essentielles que devrait présenter un représentant des consommateurs puis, dans un deuxième temps, d'examiner les critères de reconnaissance élaborés en Australie, en Europe (Bureau européen des Unions de consommateurs, Groupe consultatif européen des consommateurs, système d'agrément du droit d'agir français) et dans deux organismes canadiens (Réseau canadien de l'environnement et Bureau de la consommation).

L'élaboration d'une grille d'analyse, à l'aide des critères de reconnaissance identifiés, nous permettra ensuite de procéder à une étude comparative des processus de sélection en vigueur dans les différentes instances canadiennes où sont appelés à siéger des représentants des consommateurs. Nous serons ainsi en mesure d'évaluer le besoin d'instaurer au Canada une politique de reconnaissance des représentants des consommateurs.

¹⁷ UNION DES CONSOMMATEURS. *Pour une plus grande participation des consommateurs aux processus de normalisation*, 2006, à la page 6. [En ligne] http://www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs//docu/UCnorm_F.pdf (page consultée le 25 mai 2009).

¹⁸ Ibidem, page 62.

CE QU'EST UN REPRESENTANT DES CONSOMMATEURS

La représentation des consommateurs réfère à la participation de consommateurs à des organismes d'élaboration de normes, des tables de concertation, des Comités consultatifs gouvernementaux, des ministères, des comités de travail de l'industrie, etc.

Puisque la finalité de cette représentation est de permettre un véritable exercice démocratique, il importe que soient respectées certaines règles visant à assurer que la voix des consommateurs soit démocratiquement portée aussi bien qu'entendue. C'est bien entendu par le biais de celle de représentants que les consommateurs pourront faire entendre leurs positions. Il est donc crucial, aux fins de cet exercice démocratique, que ces représentants, qui ne pourront évidemment consulter un à un les citoyens au nom desquels ils s'exprimeront ou obtenir de chacun un mandat explicite, soient choisis soigneusement.

Ainsi, les consommateurs ne seront valablement représentés que si le représentant choisi est en mesure de refléter adéquatement leurs points de vue, leurs préoccupations. Un tel représentant devra donc avoir la capacité, non seulement de prendre connaissance des intérêts collectifs des consommateurs (ou du groupe de consommateurs qu'il représentera), mais aussi disposer des moyens d'ajuster à ces intérêts collectifs, dans une certaine mesure et au fur et à mesure, les positions qu'il sera amené à prendre.

Comme tout représentant valable, le représentant des consommateurs devra être transparent et imputable. C'est pourquoi, par exemple, dans les principes de reconnaissance qu'il a élaborés, le gouvernement australien estime qu'un représentant des consommateurs, outre sa capacité à refléter le point de vue et les préoccupations des consommateurs, doit aussi avoir la confiance ainsi que l'appui des consommateurs et des groupes de défense des droits des consommateurs.¹⁹

¹⁹ Principles for the Appointment of Consumer Representatives: a Process for Governments and Industry, Op.cit. note 15, page ix. On verra que, parmi les Principes élaborés par le *Commonwealth Consumer Affairs Advisory Council* se retrouve aussi une exigence de veiller, dans la mesure du possible, à la participation des groupes de défense des droits des consommateurs aux processus de sélection des représentants (Principe 3).

ANALYSE DES PRINCIPES ET CRITERES DEJA ELABORES

Nous avons retenu dans cette partie sept instances qui ont élaboré des critères de reconnaissance ou des processus de sélection de représentants des consommateurs, soit:

- Le *Commonwealth Consumer Affairs Advisory Council* australien (CCAAC);
- Le Réseau canadien de l'environnement (RCEN) ;
- Le Bureau de la consommation du Canada (BCC) ;
- Consumers International (CI)
- Le Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) ;
- Le Groupe consultatif européen des consommateurs (GCEC) ;
- Le système français d'agrément des associations de consommateurs.

Les trois premières ont élaboré des critères ou une procédure de sélection de représentants des consommateurs, qu'ils soient issus de groupes de consommateurs ou non.

Les quatre autres instances que nous avons documentées utilisent quant à elles des critères déterminant l'admissibilité comme membres d'un regroupement plus large de groupes de défense des droits des consommateurs, ou de reconnaissance en vue de l'exercice d'un droit d'agir en justice dans l'intérêt collectif des consommateurs.

Plusieurs organismes, tel le *Commonwealth Consumer Affairs Advisory Council*, jugent qu'un lien des représentants des consommateurs avec les groupes de consommateurs est essentiel en ce qu'il permet un accès à une certaine expertise et pourrait servir à garantir la transparence des représentations et une certaine imputabilité. En effet, la mission de ces organismes est, à priori, de promouvoir et défendre les intérêts collectifs des consommateurs, les mêmes que ceux qu'aura à défendre le représentant des consommateurs. Nous examinerons donc les critères appliqués par certains organismes afin d'identifier ce qui pourrait caractériser un groupe de défense des droits des consommateurs qui puisse être garant d'une représentation adéquate ou susceptible d'être consulté dans le cadre d'un processus de sélection.

Nous ferons donc l'étude de tous ces critères liés à la représentation en les séparant en deux groupes distincts, soit : l'étude des critères ou des processus de sélection appliqués aux représentants des consommateurs, qu'ils soient ou non issus de groupes, et l'étude de ceux qui sont appliqués aux groupes de défense des consommateurs.

Nous soulignerons de même les critères qui relèvent du fond et ceux qui relèvent du processus, qu'il soit de détermination ou de sélection.

Critères et processus de sélection appliqués aux représentants des consommateurs

Principes du Commonwealth Consumer Affairs Advisory Council australien

L'Australie divulguait en juin 2005 ses *Principles for the Appointment of Consumer Representatives : a Process for Governments and Industry* : six principes, d'application volontaire, destinés à guider les instances, tant gouvernementales qu'industrielles, désireuses

de nommer un représentant des consommateurs. Les principes ont été élaborés, suite aux vastes consultations entreprises en 2002, par le *Commonwealth Consumer Affairs Advisory Council* (CCAAC), un organisme indépendant fondé en 1999 afin de conseiller le gouvernement australien sur les sujets touchant la consommation.

Dans la mise en contexte, le document australien souligne que la nomination d'un représentant des consommateurs est un processus souvent litigieux et qu'il est arrivé au cours des 20 dernières années que les groupes de défense des droits des consommateurs critiquent à la fois le processus de nomination et le représentant nommé à diverses instances ; le sujet du choix d'un représentant a aussi fréquemment soulevé la controverse entre les différentes associations de défense des droits des consommateurs²⁰.

Avant la publication de ces Principes, plusieurs processus de nomination avaient été expérimentés, sans succès : que ce soit la nomination par un ministère, celle par une organisation de défense des droits des consommateurs ou une combinaison des deux.

Le CCAAC, en vue d'élaborer les principes qui devaient s'appliquer au choix d'un représentant adéquat, a d'abord déterminé les bases sur lesquelles devaient reposer ces principes :

Consumer representatives require specific skills, beyond an individual's own personal experiences as a consumer. The most useful definition of these skills is set out in the Benchmarks for Industry-based Dispute Resolution Schemes, and specifies that consumer representatives must be

:

- (a) capable of reflecting the viewpoints and concerns of consumers; and*
- (b) persons in whom consumers and consumer organisations have confidence.*²¹

Les consultations entreprises par le CCAAC ont mené à la conclusion qu'il n'existe pas une façon unique de gérer la nomination d'un représentant des consommateurs : les Principes ont par conséquent pour objectif de dresser un cadre qui oriente suffisamment, tout en laissant une marge de manœuvre qui permet de s'adapter aux circonstances précises de chaque nomination²².

Les six Principes élaborés par le CCAAC, se lisent comme suit (notre traduction) :

1. Les nominations doivent se faire au mérite ;
2. Les personnes désignées doivent être indépendantes de l'industrie et du gouvernement, et être libres de tout conflit d'intérêts ;
3. Les organisations de défense des droits des consommateurs devraient, lorsque possible, être impliquées dans la nomination ;
4. Un large éventail de candidatures doit être considéré ;

²⁰ Au moment de la publication des *Principles for the Appointment of Consumer Representatives*, le CCAAC était formé de 12 membres : représentants de l'industrie et du commerce (3), des consommateurs (3), consultants d'entreprises (2), Ombudsman des services bancaires et financiers, retraité, avocat, conseiller municipal.

²¹ *Principles for the Appointment of Consumer Representatives: a Process for Governments and Industry*, Op.cit. note 15, page ix.

²² *Ibidem*, page iii. «This document establishes a set of principles to guide parties looking to appoint appropriate consumer representatives. The principles are not mandatory, but when flexibly applied they should enable government and industry decision-making bodies to appoint appropriate consumer representative».

5. Le processus de nomination doit correspondre aux pratiques de bonne gouvernance et lorsque applicable, aux bonnes pratiques d'auto-régulation ;
6. Le processus de nomination doit être transparent, responsable et à coût raisonnable.²³

Le document prend soin de préciser que tous les principes ont un poids égal, aucun n'ayant préséance sur les autres.²⁴

Nous résumerons dans les pages qui suivent les explications qui apparaissent au document du CCAAC relativement à chacun des Principes. Outre ces Principes, le document de CCAAC fait par ailleurs état de quelques considérations complémentaires, soit quelques éléments qu'il importe de prendre en considération pour assurer une représentation adéquate ; nous rapporterons donc aussi les propos du CCAAC sur le sujet.

Les Principes font référence à quelques reprises aux *groupes de défense des droits des consommateurs*, et indiquent les critères qui permettront à un groupe d'être considéré à ce titre. S'il présente l'ensemble des caractéristiques suivantes, pourra être qualifié de groupe de défense des droits des consommateurs un organisme:

- 1- dont la mission principale est de faire progresser les intérêts des consommateurs ;
- 2- dont les décisions sont prises de façon totalement indépendante du gouvernement et de l'industrie ;
- 3- qui est publiquement reconnu comme jouant un rôle essentiel pour l'avancement des intérêts des consommateurs, en raison de ses activités, de son membership ou de tout autre facteur pertinent.²⁵

Principe 1 : Nominations au mérite

Si des critères de sélection pourront être développés par l'instance concernée afin de sélectionner un candidat qui réponde aux exigences particulières du mandat. Toutefois, ces critères devront être cohérents avec la définition d'un représentant qui se retrouve dans les *Benchmarks*, soit avoir la capacité de refléter les points de vue et les préoccupations des consommateurs, et avoir la confiance des consommateurs et des groupes de défense des droits des consommateurs. La nomination au mérite vise donc le choix d'un candidat qui soit à la fois compétent, crédible et imputable.

Pour qu'un candidat soit jugé adéquat, des exigences minimales devront être respectées quant à ses caractéristiques:

- expertise dans le domaine de la consommation ;
- liens avec les organisations de défense des droits des consommateurs pertinentes ;
- possibilité et désir de consulter les organisations de défense des droits des consommateurs pertinentes ;
- connaissance, ou capacité d'acquérir les connaissances, de l'industrie ou des questions traitées.

Le document précise aussi qu'il pourra être pertinent, selon les dossiers ou les instances, de veiller à nommer un représentant qui reflètera la diversité des consommateurs, par exemple, un

²³ *Ibid*, pages ix et x.

²⁴ *Ibid*, page 7.

²⁵ Principles for the Appointment of Consumer Representatives: a Process for Governments and Industry, Op.cit. note 15, p. 6.

représentant issu des régions éloignées, dont la langue d'origine ne soit pas celle de la majorité, handicapé, etc.

Principe 2 : Représentants sans lien avec l'industrie

Les consommateurs ne seront adéquatement représentés que si leur représentant est exempt de conflits d'intérêts. La confiance du public dans l'instance à laquelle participera un représentant des consommateurs dépend aussi, en grande partie de la perception quant à l'indépendance de ce représentant. La question de perception est tout aussi critique en ce qui concerne les conflits d'intérêts.

Le rapport mentionne que certains groupes consultés ont exprimé leur désaccord à l'imposition du critère d'indépendance très strict envisagé (c'est-à-dire : qui interdirait à quiconque a été associé à l'industrie pertinente de poser sa candidature comme représentant), estimant qu'un critère trop sévère serait injuste. En effet, comment traiter le cas d'une personne qui a acquis de l'expérience dans l'industrie et qui travaillerait maintenant pour un organisme de défense des droits des consommateurs, et dont l'expérience représenterait un avantage certain dans ces nouvelles fonctions? S'inspirant des lignes directrices élaborées par l'*Investment and Financial Services Association*, aussi utilisés par l'*Australian Stock Exchange*, le CCAAC présente les critères suivants, dont l'application permettrait de s'assurer de l'indépendance du représentant, tout en n'étant pas trop restrictifs.

Un représentant des consommateurs sera considéré indépendant si :

- il n'a pas, dans les trois dernières années, été employé dans un poste exécutif au sein d'une organisation, ou n'a pas été directeur d'une organisation au sujet de laquelle il aura à donner un avis ou prendre des décisions à titre de représentant des consommateurs;
- il n'a pas, dans les trois dernières années, agi à titre de conseiller d'une organisation au sujet de laquelle il aura à donner un avis ou prendre des décisions à titre de représentant des consommateurs ;
- il n'est pas un fournisseur ou client important de l'organisation au sujet de laquelle il aura à donner un avis ou prendre des décisions à titre de représentant des consommateurs ;
- est libre de tout intérêt, lien d'affaires ou autre relation qui pourrait nuire, ou être perçue comme pouvant nuire à sa capacité d'agir en tant que représentant des consommateurs²⁶.

Il reviendra bien entendu au candidat de confirmer son indépendance et l'absence de tout conflit d'intérêts.

Principe 3 : Implication des organismes de défense des droits des consommateurs dans la nomination

Les organismes de défense des droits des consommateurs devraient autant que possible être engagés dans le processus de nomination. Cela peut se faire de plusieurs façons, que ce soit en leur demandant de fournir une liste de candidats possibles, en les incluant dans des panels de sélection ou en les laissant désigner eux-mêmes les représentants.

La détermination de l'organisme de défense des droits des consommateurs pertinent au processus de sélection dépendra du secteur de l'industrie ou du sujet traité.

²⁶ *Ibid*, page 9.

La nomination, sans consultation, d'un candidat par un ministre contreviendrait évidemment à ce principe ; un tel représentant est en fait un représentant du ministre et non des consommateurs.

Ce principe est conforme avec la définition même d'un représentant des consommateurs, qui exige la confiance des groupes de défense des droits des consommateurs.

Principe 4 : Sélection à partir d'un large éventail de candidats

Afin de nommer le meilleur représentant possible, il est important de pouvoir le choisir parmi un éventail de plusieurs candidats : en prenant en compte les aspects pratiques (coûts, nature de l'organisation, habiletés particulières requises), il s'agit donc de s'assurer que le plus grand nombre de personnes possible ait été considéré pour le poste. Cela peut se concrétiser par exemple par le biais d'annonces dans les médias ou par l'appel de candidatures dans les réseaux appropriés.

La façon précise de respecter ce principe peut varier : l'organisme de défense des droits des consommateurs pourra, par exemple, fournir une liste de candidats, ou encore, l'instance à laquelle participera le représentant des consommateurs pourra faire une campagne de recrutement dans les médias.

Principe 5 : Respect des règles de bonne gouvernance

Les instances qui choisiront un représentant des consommateurs devront appliquer au processus de sélection de ce représentant les mêmes règles de bonne gouvernance que celles qu'elles doivent appliquer dans leurs autres sphères d'activité. Ces règles de bonne gouvernance exigent que les décisions prises par les responsables visent à l'atteinte des objectifs de l'entreprise. Ces règles seront respectées si le choix d'un représentant des consommateurs par une entreprise permet, par exemple, de développer une autoréglementation plus efficace.

Principe 6 : Un processus de sélection transparent, responsable et à coût raisonnable

Le processus de sélection ne devrait pas avoir pour effet d'imposer un fardeau excessif aux organismes concernés. Le bon sens devrait s'appliquer quant aux coûts engagés pour la sélection : il serait par exemple excessif de publier une annonce dans tous les médias du pays si l'on cherche un représentant des consommateurs pour une instance dont les décisions auront peu d'impact sur la majorité des consommateurs

Le processus de sélection devrait être documenté et des archives sur les prises de décision devraient être conservées, afin qu'un regard extérieur puisse, le cas échéant, constater le caractère responsable et la transparence du processus.

CONSIDERATIONS SUPPLEMENTAIRES

Le représentant des consommateurs devrait disposer de ressources égales à celles dont disposent les autres représentants.

Afin que les représentants des consommateurs puissent remplir efficacement leur rôle, le CCAAC insiste sur le fait que des ressources adéquates doivent être mises à leur disposition. Ainsi une rémunération devrait leur être versée, qui soit équitable par rapport à celle dont profitent les autres représentants, et les dépenses raisonnables liées à l'exercice de leurs fonctions leur être remboursées. De plus, l'accès à des activités de formation devrait être privilégié, de même que la participation des représentants lors d'événements de l'industrie ou

du mouvement de consommateurs, tels des colloques ou conférences, et ce, afin de favoriser le réseautage, le partage d'information et l'acquisition d'une vue d'ensemble des enjeux.

La durée de la nomination devrait être précisée.

L'entente initiale devrait prévoir la durée du mandat. La nomination d'un représentant des consommateurs dépendant souvent de son lien, d'emploi ou autre, avec une association de consommateurs, le processus de révision de la nomination devrait aussi être prévu pour les cas où ce lien changerait.

Les principes applicables pour la nomination d'un représentant des consommateurs doivent aussi s'appliquer pour les réaffectations. Ainsi, un représentant qui désirerait renouveler son mandat devrait être soumis au même processus de sélection afin que l'instance concernée s'assure qu'il est toujours le candidat adéquat.

Réseau canadien de l'environnement (RCEN)

« Pour des politiques progressistes grâce à la participation publique » : tel est le slogan de cet organisme indépendant créé en 1977 afin de soutenir et renforcer la participation des organisations non gouvernementales de l'environnement aux consultations publiques tenues par Environnement Canada. L'organisme a aussi peu à peu diversifié ses activités pour englober des actions de coordination, communication, recherche et réseautage permettant de desservir plus de 700 groupes au Canada par le biais de l'un de ses onze réseaux régionaux.

Afin de choisir les délégués des organisations non gouvernementales qui participeront aux consultations publiques, groupes de travail ou autres conférences, le RCEN a élaboré en 1986, en concertation avec Environnement Canada, un processus de sélection qui a été reconnu par la communauté environnementale, et qui semble inspirer divers départements fédéraux (ministère des Pêches et Océans Canada, Transport Canada, ACDI, Santé Canada, ...²⁷).

Ce processus de sélection se décline en 20 points. Sur son site Internet, le RCEN publie une mention claire à l'effet qu'il ne s'agit que d'un exemple des étapes et des procédures propres au processus de sélection de personnes déléguées, et qu'il peut arriver qu'une ou plusieurs des étapes ne soient pas nécessaires, dépendant des exigences requises²⁸.

La lecture des différentes étapes permet de constater que, si les aspects procéduraux sont soigneusement prévus, le processus ne définit pas ce qu'est un représentant adéquat ou les critères qui permettent de déterminer au préalable les qualités recherchées. En vertu du processus prévu, les critères de sélection d'un représentant seront décidés au cas par cas, selon les spécificités de chaque demande de délégués, par un comité de sélection composé

²⁷ Liste fournie par Robert Henri, responsable des communications du RCEN, dans un courriel du 8 janvier 2009.

²⁸ RÉSEAU CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT. *Le processus pour la sélection des délégués*, s.d. « Les renseignements de cette page ne sont qu'un exemple des étapes et des procédures propres à notre processus de sélection de personnes déléguées. Prière de noter que, compte tenu des différentes exigences requises, il se peut que l'une ou plusieurs de nos étapes de sélection ne soient pas nécessaires ». [En ligne] http://www.cen-rce.org/fre/consultations/delegate_selection.html (page consultée le 25 mai 2009).

d'au moins trois membres²⁹, constitué en vue de la sélection d'un candidat pour lequel un appel de délégués aura déjà été diffusé (étape 2) et un contrat rédigé et distribué (étape 4).

Les étapes précédentes et les suivantes servent à assurer que le processus menant à la définition et à l'application de ces critères soit transparent, rigoureux et mené par des personnes compétentes. Par exemple : l'appel de délégués est diffusé le plus largement possible (étape 2) ; le coordonnateur national des caucus (CNC), qui agit à titre de secrétaire, vérifie les critères de sélection établis par le groupe de sélection (étape 7) ; tous les candidats, ainsi que le RCE, sont informés de la décision prise quant au choix du représentant désigné (étapes 10 et 12) ; etc.

En conséquence, le processus du RCEN laisse une grande place à l'adaptation aux circonstances précises de chaque appel de délégués en choisissant d'élaborer un processus de sélection détaillé plutôt que des critères de reconnaissance pour le représentant à désigner.

Le processus du RCEN s'attarde aussi aux éléments qui faisaient l'objet des considérations supplémentaires du CCAAC : le processus prévoit la transmission aux représentants choisis d'information sur la consultation prévue et un échange d'expertise (étapes 13 et 14), la rédaction de rapports par les représentants, ainsi que sa supervision et sa distribution par le RCE (étapes 16-18). À ses dernières étapes, le processus prévoit l'envoi à Environnement Canada d'une facture pour couvrir les frais du représentant et de l'organisme (étapes 19 et 20).

En résumé, le RCEN applique des critères qui clarifient et officialisent un processus de sélection, mais qui ne concernent pas les critères qui doivent s'appliquer à la sélection du représentant proprement dit.

Bureau de la consommation du Canada (BC)

Le Bureau de la consommation du Canada (BC) est un organisme sous la responsabilité du ministre fédéral de l'Industrie, créé pour remplir l'obligation qui est imposée à Industrie Canada, en vertu de la Loi sur le ministère de l'Industrie, de promouvoir et de protéger les intérêts des consommateurs canadiens.

Bien que le BC n'ait pas élaboré de processus de sélection spécifique pour les représentants des consommateurs, il a tout de même produit un document intitulé : *La participation au système des normes, un guide à l'intention des représentants des consommateurs*, dont une des sections, *Comment être un représentant efficace des consommateurs?*, pourrait être interprétée comme étant la liste des caractéristiques que doit, selon le BC, présenter un bon représentant des consommateurs. Un représentant des consommateurs adéquat doit donc posséder les attributs suivants :

- Confiance en soi et volonté de présenter un point de vue même s'il est minoritaire ;
- Aptitude à la pensée critique et aptitudes verbales ;
- Curiosité et volonté d'apprendre ;
- Disponibilité pour la préparation, les voyages et la participation ;

²⁹ *Ibidem*. Étape 5 : « Le RCE forme un groupe de sélection de délégués qui comprend au moins deux membres du Comité directeur des caucus en plus d'un coordonnateur national des caucus (CNC) qui agira à titre de secrétaire. **Des critères de sélection sont alors établis** ».

- Motivation et discipline ; dans de nombreux cas, le représentant des consommateurs aura à faire sa propre réflexion et à respecter un horaire de travail qu'il s'est fixé lui-même ;
- Compréhension du fonctionnement des comités et des organismes ;
- Aptitude à recevoir et à absorber beaucoup d'information ;
- Capacité de poser des questions ;
- Volonté de voyager ;
- Volonté de donner suite à un projet qui peut durer des mois ou des années.³⁰

Contrairement aux règles adoptées par le RCEN, le Bureau de la consommation ne prévoit aucun encadrement qui permettrait d'assurer la transparence d'un processus de sélection, ni l'imputabilité du représentant. Il dresse une liste de critères liés au profil de personnalité et aux aptitudes souhaitées d'un bon représentant.

Critères de sélection appliqués aux groupes de défense des droits des consommateurs

Consumers International (CI)

Créée en 1960, la fédération internationale de groupes de défense des droits des consommateurs *Consumers International (CI)* compte 220 membres dans 115 pays réunis pour une même mission : placer les droits des consommateurs au centre des processus décisionnels. Pour ce faire, elle s'appuie sur des valeurs reflétant l'importance : d'une conduite éthique ; de l'indépendance envers industrie et gouvernements ; de la solidarité entre les membres de la fédération ; de l'intégrité, la transparence et l'imputabilité ; de l'inclusivité³¹.

CI fait campagne et intervient sur des enjeux internationaux touchant les consommateurs du monde entier : responsabilité sociale des entreprises, sécurité alimentaire, santé et environnement, consommation durable, par exemple. L'organisme s'attarde dans tous ses projets à développer les compétences et le rayonnement de ses groupes membres, afin de garantir un contrepoids efficace aux lobbies des entreprises. C'est pourquoi elle développe des projets visant l'éducation et la protection des consommateurs, la propriété intellectuelle, la publicité des médicaments, etc.³²

Pour être admis comme membre de CI, un groupe de consommateurs doit présenter les trois caractéristiques suivantes (notre traduction) :

1. Indépendance de tout intérêt commercial ou politique;
2. Avoir le statut d'organisme sans but lucratif;
3. Agir dans l'intérêt commun des consommateurs³³

³⁰ Op.cit. note 9, page 19.

³¹ CONSUMERS INTERNATIONAL. *How is CI governed?*, s.d. [En ligne] <http://www.consumersinternational.org/Templates/Internal.asp?NodeID=89647> (page consultée le 21 mai 2009).

³² CONSUMERS INTERNATIONAL. *Key issues*, s.d. [En ligne] <http://www.consumersinternational.org/Templates/Internal.asp?NodeID=89651> (page consultée le 21 mai 2009).

³³ CONSUMERS INTERNATIONAL. *What criteria does an organisation need to meet in order to be eligible for full and affiliate membership of CI?*, s.d. [En ligne]

Agir dans l'intérêt commun des consommateurs exige, selon nous, que le groupe de consommateurs reconnaisse quels sont les intérêts et les besoins des consommateurs qu'il représente. En ce sens, nous assimilons cette exigence à un critère de représentativité, que nous ajouterons au critère d'indépendance qui se dégage clairement du premier point.

Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC)

Créé en 1962 par des organisations de consommateurs de six pays européens (France, Luxembourg, Belgique, Allemagne, Pays-Bas, Italie), le BEUC a pignon sur rue à Bruxelles. L'association a pour objet de regrouper les organisations de consommateurs des pays de l'Union européenne et d'autres pays en Europe en vue de promouvoir, défendre et représenter les intérêts des consommateurs, en exerçant des activités de représentation visant la promotion de ce qu'elle considère être les « valeurs fondamentales des consommateurs », à savoir les droits « à la sécurité, à l'information, au choix, à la représentation, au recours, à l'éducation, à la satisfaction des besoins essentiels et à un environnement propre »³⁴.

En 2007, le BEUC comptait 41 membres, soit des organisations de consommateurs nationales indépendantes, issues de 30 pays européens. Le BEUC mentionne qu'il est reconnu comme un représentant fiable tant par les décideurs que par ses opposants, grâce notamment aux compétences, connaissances et expertises collectives de ses membres. Outre ses activités de lobbying, le BEUC représente également les consommateurs de manière formelle au sein du processus décisionnel de l'Union européenne, notamment.

Afin de se qualifier comme organisation de consommateurs et ainsi devenir membre du BEUC, il faut satisfaire aux critères suivants :

- avoir un siège au niveau national ;
- exister en tant qu'entité légale de plein droit ;
- avoir pour but principal de promouvoir et de défendre les intérêts généraux des consommateurs ;
- être capable de démontrer une compétence générale en matière d'affaires relatives aux consommateurs ;
- être indépendant des institutions gouvernementales, qu'elles soient nationales, régionales et locales, et d'autres intérêts qui ne sont pas ceux des consommateurs.³⁵

Comme le BEUC effectue lui-même les représentations, il n'a pas élaboré de critères relatifs aux compétences nécessaires à un représentant adéquat, puisque c'est par le biais de l'expertise de ses associations membres que le BEUC assoit sa crédibilité et sa représentativité, pas plus qu'il n'a élaboré de processus de sélection visant la représentation. Les critères de sélection de ses membres indiquent toutefois clairement certains des critères

<http://www.consumersinternational.org/Templates/Internal.asp?NodeID=96872&int1stParentNodeID=89655&int2ndParentNodeID=96868> (page consultée le 20 mai 2009).

³⁴ BUREAU EUROPÉEN DES UNIONS DE CONSOMMATEURS. *Les consommateurs sur la scène européenne*, s.d. [En ligne] <http://www.beuc.eu/Content/Default.asp?PageID=855&LanguageCode=FR> (page consultée le 25 mai 2009).

³⁵ BUREAU EUROPÉEN DES UNIONS DE CONSOMMATEURS. *Comment devenir membre du BEUC?*, s.d. [En ligne] <http://www.beuc.eu/Content/Default.asp?PageID=840&LanguageCode=FR> (page consultée le 25 mai 2009).

que le BEUC estime essentiels à une représentation adéquate des consommateurs : la compétence, la représentativité et l'indépendance.

Groupe consultatif européen des consommateurs

L'Union européenne profite depuis 1973 de l'assistance de comités de consommateurs, qui ont été rebaptisés à plusieurs reprises: le dernier en date est le *Groupe consultatif européen des consommateurs*, créé par la Commission des communautés européennes (ci-après la Commission) le 9 octobre 2003³⁶.

Le Groupe consultatif européen des consommateurs peut être consulté par la Commission sur tous les problèmes relatifs à la protection des intérêts des consommateurs dans l'Union européenne (UE). Il est composé d'un membre-représentant de chaque organisation nationale de consommateurs et par un membre de chaque organisation européenne de consommateurs. Ces membres sont nommés par la Commission sur proposition des organisations de consommateurs, pour un mandat de 3 ans.

La création de ce Groupe en 2003 venait remplacer l'ancien Comité des consommateurs dans le but d'« accroître la transparence et l'efficacité du fonctionnement du groupe, notamment en modifiant la procédure de proposition des candidats, en ne permettant qu'un seul renouvellement du mandat des membres représentant les organisations nationales de consommateurs, en mettant en place des mécanismes de communication efficaces et en prévoyant l'adoption du règlement intérieur du groupe (...) »³⁷ (*nos soulignés*)

On a ainsi voulu resserrer les critères de sélection des représentants des consommateurs, notamment en précisant davantage ce qu'on entend par « organisation européenne de consommateurs ». L'actuelle procédure de proposition des candidats repose sur une nouvelle définition des organismes de défense des droits des consommateurs qui met l'accent sur l'indépendance de ces organisations, qui doivent être exemptes de tout « *intérêt industriel, commercial, économique ou autre entraînant des conflits d'intérêts* ».

La définition utilisée depuis l'adoption de la décision 2003/709/CE se présente comme suit (article 2, alinéa 3) :

Aux fins de la présente décision, on entend par « organisations européennes de consommateurs » les organisations de consommateurs qui satisfont à l'un des deux ensembles de critères suivants. Elles doivent:

a) 1) être non gouvernementales, à but non lucratif, indépendantes de tout intérêt industriel, commercial et économique ou autre entraînant des conflits d'intérêts et avoir pour principaux objectifs et activités la promotion et la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs de la Communauté;

2) avoir été mandatées pour représenter les intérêts des consommateurs à l'échelon communautaire par des organisations de consommateurs d'au moins la

³⁶ *Décision de la Commission du 9 octobre 2003 portant création d'un groupe consultatif européen des consommateurs (décision 2003/709/CE)*, Journal officiel de l'Union européenne, 10 octobre 2003, disponible en ligne. [En ligne] http://eur-lex.europa.eu/pri/fr/oj/dat/2003/l_258/l_25820031010fr00350036.pdf (page consultée le 25 août 2009).

³⁷ *Ibidem*, alinéa 4.

moitié des États membres, qui représentent les consommateurs conformément aux règles ou pratiques nationales et qui agissent sur le plan régional ou national;

3) avoir présenté à la Commission une description satisfaisante de leur composition, de leur règlement intérieur et de leurs sources de financement,

ou

b) 1) être non gouvernementales, à but non lucratif, indépendantes de tout intérêt industriel, commercial et économique ou autre entraînant des conflits d'intérêts et avoir pour principaux objectifs et activités la représentation des intérêts des consommateurs dans le processus de normalisation à l'échelon communautaire;

2) avoir été mandatées dans deux tiers des États membres au moins pour représenter les intérêts des consommateurs à l'échelon communautaire

- par des organismes qui représentent les organisations nationales de consommateurs des États membres conformément aux règles ou pratiques nationales, ou

- en l'absence de tels organismes, par des organisations nationales de consommateurs établies dans les États membres qui représentent les consommateurs conformément aux règles et pratiques nationales et qui agissent sur le plan national.³⁸

La représentation n'étant prévue que par des organismes de défense des droits des consommateurs, les critères de compétence sont omis puisque les associations sont, semble-t-il, présumées posséder les compétences requises pour assurer une représentation adéquate pourvu qu'elles répondent aux autres critères. Les critères qui seront appliqués pour l'admissibilité d'un groupe de consommateurs seront donc: l'indépendance et la représentativité.

³⁸ *Ibidem.*

Aux fins d'une comparaison plus exhaustive, nous reproduisons ici la définition de 2000 : la décision 2000/323 renvoie à l'article 5 de la décision 283/1999/CE, qui définissait une organisation européenne des consommateurs :

« Le soutien financier visé à l'article 2, point b), peut être accordé aux organisations européennes de consommateurs qui:

- sont des organisations non gouvernementales, à but non lucratif, et dont les objectifs principaux sont la promotion et la protection des intérêts des consommateurs et de leur santé et qui
- sont mandatées pour représenter les intérêts des consommateurs au niveau européen, par des organisations nationales d'au moins la moitié des États membres de la Communauté, qui sont représentatives des consommateurs, conformément aux règles ou à la pratique nationales, et qui sont actives au niveau national ou régional. »

Décision n° 283/1999/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 janvier 1999 établissant un cadre général pour les activités communautaires en faveur des consommateurs, Journal officiel de l'Union européenne n° L 034 du 09/02/1999, 25 janvier 1999, disponible en ligne. [En ligne] http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_399D0283.html (page consultée le 25 mai 2009).

Le système français d'agrément des associations de consommateurs

Les associations de consommateurs disposent en France d'un « droit d'agir » qui leur est propre, inscrit au code de la consommation. Ce droit d'action consiste en la possibilité d'entreprendre des recours en matière civile (et non pénale) relativement aux faits portant préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs. Afin d'éviter le « risque trop grand de voir surgir des associations pour lesquelles l'intérêt des consommateurs servirait de masque à d'autres intérêts », ce droit n'est toutefois accordé qu'aux associations de consommateurs qui sont « agréées »³⁹.

Les auteurs Calais-Auloy et Steinmetz exposent comme suit les conditions qui permettent à une association de consommateurs d'être agréée :

Pour être agréée, l'association doit être régulièrement déclarée. Elle doit avoir pour objet statutaire explicite la défense des consommateurs. Elle ne doit exercer aucune activité professionnelle. Enfin, elle doit être représentative. Cette dernière condition est la plus difficile à apprécier. Un décret du 6 mai 1988 pose les trois critères qui permettent de déterminer la représentativité (art. R.411-1 c.consom.) :

- la durée d'existence (un an au moins) ;
- l'activité effective et publique en vue de la défense des intérêts des consommateurs ; ce critère s'apprécie notamment d'après les publications diffusées et les permanences assurées ;
- la dimension, appréciée d'après le nombre de membres cotisants (10 000 au moins pour les associations nationales).

L'agrément est donné pour cinq ans et est renouvelable.

La représentation de l'intérêt collectif n'étant octroyée qu'aux organismes de défense des droits des consommateurs, les critères de compétence sont ici encore omis, les associations étant, semble-t-il, à nouveau présumées posséder les compétences requises pour assurer une représentation adéquate, si elles répondent aux autres critères. Le critère utile qui sera appliqué pour l'admissibilité d'un groupe de consommateurs ne portera que sur la représentativité (défense des intérêts des consommateurs et nombre de membres).

³⁹ J. CALAIS-AULOY et F. STEINMETZ. *Droit de la consommation*, Paris, éd. Dalloz, 2003, note 4, p.596.

GRILLE D'ANALYSE

La comparaison et l'analyse attentive des critères utilisés par les instances étudiées révèlent plusieurs points communs. En effet, de l'étude des sept instances sélectionnées, nous dégagons les critères de reconnaissance et les considérations importantes suivants :

Critères de reconnaissance :

- 1) indépendance des gouvernements et de l'industrie ;
- 2) compétence ;
- 3) représentativité ;
- 4) imputabilité - notamment : lien avec les groupes de défense des droits des consommateurs ;
- 5) transparence des critères ;
- 6) transparence du processus de sélection ;

Considérations importantes :

- 7) octroi de ressources financières au représentant ;
- 8) formation offerte au représentant.

La transparence des critères est au rendez-vous pour six des sept instances. Cependant, il ne s'agit nullement ici d'un critère cautionnant la *suffisance* des critères, mais bien plutôt le fait que ceux-ci aient été clairement mentionnés, ou non. En l'occurrence, il n'y a que le RCEN qui ne détaille pas explicitement les critères de sélection utilisés pour le choix de ses représentants.

Il semble que la représentativité soit particulièrement importante lors de la sélection d'un représentant, ce critère étant mentionné par cinq des sept instances. Dans ce critère que nous identifions comme étant celui de la représentativité, nous incluons toutes les exigences qui ont trait à l'obligation pour le représentant ou le groupe de consommateurs de bien refléter les préoccupations et les points de vue des consommateurs qu'il représente, donc que ceux-ci soient au cœur de sa mission.

L'importance de l'indépendance face aux gouvernements et à l'industrie est quant à elle commune à quatre des instances.

Suivent ensuite les critères de compétence et d'imputabilité, mentionnés par trois des instances.

Plus marginales sont les considérations liées à l'octroi de ressources financières et la disponibilité de formation pour les représentants, de même que la question de la transparence du processus de sélection, soit l'existence d'un processus formel de sélection (deux mentions).

La grille d'analyse qui suit permettra de visualiser la situation en un coup d'œil :

Critères utilisés	Australie	Réseau canadien l'environnement	Consumers International	Bureau de la consommation du Canada	Bureau européen des unions de consommateurs	Groupe consultatif européen des consommateurs	Système d'agrément du droit d'agir en France
Indépendance des gouvernements et de l'industrie	✓		✓		✓	✓	
Compétence	✓			✓	✓		
Représentativité	✓		✓		✓	✓	✓
Imputabilité - lien avec les groupes de consommateurs	✓	✓	✓				
Transparence de la sélection	✓ (processus doit être documenté et des archives conservées)	✓ (processus formalisé, création d'un comité de sélection et diffusion des résultats)					
Transparence des critères	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Considérations importantes							
Octroi de ressources financières	✓	✓					
Formation offerte	✓	✓					

RECENSION DES INSTANCES OU SIEGENT ACTUELLEMENT DES REPRESENTANTS DES CONSOMMATEURS AU CANADA

Il existe au Canada de nombreuses instances qui sollicitent la présence de représentants des consommateurs (ou devant lesquelles sont faites des représentations par des intervenants qui déclarent porter les intérêts des consommateurs). Voici, par exemple, la liste des instances qui ont, au cours des dernières années, sollicité la participation de l'Union des consommateurs, ou reconnu son statut d'intervenant :

- Régie de l'énergie du Québec ;
- Comité consultatif pour l'accessibilité financière aux études ;
- Desjardins Sécurité Financière ;
- Fédération des caisses Desjardins (Table des Associations de consommateurs) ;
- Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications ;
- Office de la protection du consommateur (Comité consultatif sur les agents de voyage, Table de concertation sur la vente d'automobiles d'occasion, Table de concertation sur la vente d'automobiles neuves, Table de concertation sur la téléphonie cellulaire, consultation sur des modifications à la Loi sur la protection du consommateur) ;
- Office national de l'énergie ;
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) ;
- Bureau de normalisation du Québec (Comité consultatif québécois pour les consommateurs) ;
- Hydro-Québec (Table de recouvrement, Groupe de travail Faibles revenus) ;
- Conseil canadien des normes (Comité consultatif canadien pour le COPOLCO – ISO, Groupe de travail sur la participation des consommateurs du Comité sur les intérêts des consommateurs et du public) ;
- Santé Canada et Agence canadienne d'inspection des aliments (Groupe de travail externe sur l'Annexe A de la Loi sur les aliments et les drogues, nouveau législatif pour une Loi canadienne sur la protection de la santé, Guide alimentaire canadien, Sécurité des produits de consommation, Étiquetage des aliments., Bureau de la participation des consommateurs et du public, consultation sur le médicament, ...) ;
- Différents Comités permanents de la Chambre des communes ;
- Commission des institutions, Assemblée nationale du Québec ;
- Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (code volontaire pour la notification des atteintes à la protection des données personnelles) ;
- Ministère des Finances du Canada (consultations prébudgétaires, consultation sur l'encadrement des paiements électroniques) ;
- Agence d'efficacité énergétique (Plan d'ensemble en efficacité énergétique) ;
- Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente.

EVALUATION DE L'UTILISATION DE CRITERES DE RECONNAISSANCE AU CANADA

Ces organismes et instances que nous venons d'énumérer utilisent-ils des critères de reconnaissance qui permettent la sélection de représentants des consommateurs dans leurs groupes ou comités de travail, ou qui leur permettent d'évaluer ou de déterminer la représentativité (etc.) de ceux qui se présentent devant eux à ce titre? Si oui, ces critères s'apparentent-ils à ceux que nous avons dégagés au cours de notre analyse? Les processus de sélection présentent-ils toutes les garanties souhaitables?

C'est ce que nous verrons maintenant, en étudiant en profondeur les méthodes de sélection de cinq de ces organismes ou instances, qui présentent un éventail représentatif (organismes de réglementation, organisme de normalisation et organismes gouvernementaux) :

- Régie de l'énergie ;
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes ;
- Bureau de normalisation du Québec ;
- Office de la protection du consommateur ;
- Santé Canada.

Nous en profiterons pour vérifier si ces organismes ont prévu des règles visant à assurer une rémunération des représentants et un accès à des ressources adéquates de formation (à l'instar de ce que suggère le CCAAC-Australie dans les considérations qu'il ajoute aux critères de représentation proprement dits, et le Conseil canadien des normes avec la norme CAN-P-2F qui demande que soient prévus l'octroi de ressources suffisantes et une égalité d'accès à l'information).

Pour procéder à notre examen, nous avons exploré les sites web de ces différents organismes, afin de déterminer si des informations y ont été publiées concernant les appels de participation du public et la façon de procéder pour se faire admettre dans des comités ou groupes de travail. En l'absence de telles indications, nous avons communiqué avec ces organismes en vue de savoir s'il existait des critères ou des processus de sélection permettant de choisir les représentants des consommateurs sollicités et, si oui, comment ils étaient appliqués et comment les représentants potentiels et le public pouvaient en prendre connaissance.

Nous soumettrons les renseignements obtenus à un examen à partir de la grille d'analyse élaborée dans la partie précédente, afin de déterminer si les cinq organismes sélectionnés appliquent les critères de sélection que nous avons identifiés et des règles transparentes quant au processus de sélection.

Mais auparavant, nous donnerons quelques détails supplémentaires sur les critères appliqués par les cinq instances sélectionnées.

Critères appliqués par les cinq instances sélectionnées

REGIE DE L'ENERGIE DU QUEBEC

La Régie de l'énergie est un organisme de régulation économique dont la mission consiste à assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs d'énergie.

La Régie de l'énergie encourage l'intervention de représentants des consommateurs dans les dossiers qu'elle entend. La Régie considère en effet que : « *La participation active, ciblée et structurée des consommateurs et de différents groupes d'intérêt à la vie réglementaire est une condition essentielle à l'éclairage approprié pour des décisions de qualité en temps opportun* ». ⁴⁰

La Régie de l'énergie du Québec définit un intervenant comme : « *tout intéressé autorisé par la Régie à participer à une audience en vue de faire valoir son point de vue* » (article 1 du Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie⁴¹). Afin d'autoriser un intéressé à participer à une audience, la Régie demande de fournir les renseignements suivants (articles 5 à 8 du Règlement) :

5. Dans le cadre de l'étude d'une demande, tout intéressé peut demander à la Régie d'intervenir auprès d'elle.

6. Une demande d'intervention doit être faite par écrit, signée par l'intéressé ou son représentant et transmise à la Régie et au demandeur dans le délai fixé par celle-ci.

L'intéressé indique :

1° son nom, son adresse, son numéro de téléphone et, le cas échéant, son adresse électronique et son numéro de télécopieur ;

2° la nature de son intérêt et, s'il y a lieu, sa représentativité;

3° les motifs à l'appui de son intervention ;

4° de façon sommaire, les conclusions qu'il recherche ou les recommandations qu'il propose ;

5° la manière dont il entend faire valoir sa position et notamment s'il désire faire entendre des témoins et présenter une preuve d'expert, de même que le temps d'audience estimé ;

6° ses suggestions pour faciliter le déroulement de l'étude de la demande.

7. Le procureur général et le ministre responsable de l'application de la Loi sur la Régie de l'énergie peuvent d'office et en tout temps intervenir auprès de la Régie.

8. La Régie peut refuser ou accorder la demande d'intervention. Lorsqu'elle l'accorde, elle détermine, si elle le juge nécessaire, le cadre de la participation en fonction de l'intérêt de l'intervenant et de la nature, de l'importance et de l'ampleur des enjeux qu'il aborde.

⁴⁰ RÉGIE DE L'ÉNERGIE. *Rapport annuel 2007-2008*, juin 2008, page 3. [En ligne] http://www.regie-energie.gc.ca/documents/rapports_annuels/rapp_ann_2008.pdf (page consultée le 25 mai 2009).

⁴¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*, c. R-6.01, r.4., s.d. [En ligne] http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/R_6_01/R6_01R4.HTM (page consultée le 25 mai 2009).

9. *L'intervenant reçoit la documentation déposée au dossier et doit transmettre tous les documents qu'il dépose aux participants et à la Régie selon le nombre de copies requis.*⁴²
(Nos soulignés)

Les régisseurs au dossier étudient toutes les demandes d'intervention et accordent (ou refusent) le statut d'intervenant, pour chaque dossier, dans une *Décision sur la reconnaissance des intervenants* qui, comme l'ensemble des dossiers de la Régie, sont publiques. Ainsi, dans la Décision D-2008-110, par exemple, les régisseurs précisent : « *Dans son appréciation, la Régie tient compte du lien entre les conclusions recherchées par l'intéressé et son intérêt. La demande d'intervention doit donc démontrer la pertinence de l'apport de l'intéressé à l'étude du dossier, eu égard à son champ de compétence. La Régie examine les demandes d'intervention reçues à la lumière de sa loi constitutive, de son Règlement et des décisions pertinentes* »⁴³.

Il est à noter que, si toute personne ou organisme peut déposer des observations écrites concernant une question débattue devant la Régie, en expliquant la nature de son intérêt, le remboursement des frais ne sera accordé qu'aux personnes ou organismes auxquels elle aura reconnu le statut d'intervenant⁴⁴.

En somme, la Régie dispose de certains critères de reconnaissance, résumés dans les articles 6 à 8 de son Règlement sur la procédure et enracinés par la jurisprudence grâce aux *Décisions sur la reconnaissance des intervenants*, qui sont rendues au début de toute cause qu'elle entend. Ainsi, certains critères de compétence et de représentativité doivent être examinés par les régisseurs. Toutefois, il n'existe aucune source objective qui précise les critères sur la base desquels la Régie devra évaluer la représentativité, à part, peut-être, ce que l'on retrouve dans les exigences relatives au contenu de la déclaration annuelle dans le Guide de paiement des frais des intervenants⁴⁵. Il n'est nulle part fait mention de quelque impératif lié à l'indépendance face aux gouvernements ou à l'industrie.

À défaut de l'être en regard des critères qui seront appliqués à la reconnaissance de la compétence et de la représentativité, le critère de transparence est respecté pour ce qui est du processus, puisque les Régisseurs doivent toujours justifier, par écrit, leur décision de reconnaître ou non un intervenant.

Quant à la formation, elle n'est pas formellement offerte dans le cadre des instances que préside la Régie de l'énergie, sinon par l'obligation parfois faite aux distributeurs et transporteurs d'organiser des groupes de travail avec les intervenants reconnus afin de les instruire des détails de leur cause en cours devant la Régie de l'énergie.

⁴² *Ibidem.*

⁴³ RÉGIE DE L'ÉNERGIE. *Décision sur la reconnaissance des intervenants : Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2009-2010*, 4 septembre 2008. [En ligne] <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2008-110.pdf> (page consultée le 25 mai 2009).

⁴⁴ RÉGIE DE L'ÉNERGIE. *Principes élémentaires de fonctionnement*, avril 2002, page 8. [En ligne] <http://www.regie-energie.qc.ca/documents/autres/Regie101.pdf> (page consultée le 25 mai 2009).

⁴⁵ RÉGIE DE L'ÉNERGIE. *Guide de paiement des frais des intervenants*, 2 octobre 2003. [En ligne] http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2003-183_Guide.pdf (page consultée le 25 mai 2009).

BUREAU DE NORMALISATION DU QUÉBEC (BNQ)

Le BNQ, fondé en 1961, est un organisme membre du Système national de normes du Canada. Il exerce ses activités dans le domaine de normalisation, soit l'élaboration de normes, la certification de produits, de processus, de services et de personnes ou encore la certification de systèmes de gestion de la qualité et environnementale. Le BNQ est aussi habilité à évaluer les laboratoires au Québec qui désirent se faire accréditer et à procéder à la certification en matière de salubrité alimentaire.

Le BNQ élabore différents types de documents normatifs : les normes, devis ou codes, ainsi que les cahiers des charges. Les premiers sont établis de manière consensuelle, contrairement aux cahiers des charges. Cela signifie que les groupes d'intérêts sont consultés pour l'élaboration de la norme, par le biais de comités de travail ou de consultations publiques. Un fascicule de documentation intitulé *Normalisation consensuelle – Politique et règles de procédure* (BNQ 9950-099/2004⁴⁶), publié en 2004, détaille le processus permettant au BNQ d'atteindre le consensus.

La pierre angulaire du processus est la création de comités de normalisation, le normalisateur (le BNQ) ayant la responsabilité de « *former un comité équilibré et représentatif des intérêts concernés par le sujet de normalisation* » (article 4.3.2.1). Pour ce faire, il envoie des invitations écrites à des experts ou organismes choisis parmi ce qu'il considère comme les trois grands groupes d'intérêts concernés par la normalisation, soit les fournisseurs, les utilisateurs et les représentants de l'intérêt général (article 4.3.2.2). C'est ensuite l'organisme sollicité qui choisit son délégué, lequel devra s'assurer de défendre les positions de son organisme et non pas les siennes propres (articles 4.3.4.2 et 4.3.4.3).

L'article 4.3.3.2 précise que : « En formant le comité de normalisation, le normalisateur tiendra compte du fait que les experts ou les organismes qui n'auraient pas été pressentis pour en devenir membres auront l'occasion de faire valoir leurs points de vue au moment de l'enquête publique ».

L'enquête publique, qui suit l'étude en comité de normalisation et la revue à l'interne du document consensuel adopté permet de recueillir les commentaires des personnes ou organismes intéressés à se prononcer, mais n'ayant pas été invités à faire partie du comité de normalisation (article 4.5.3.1). Ils ont alors 60 jours pour envoyer leurs commentaires, lesquels seront pris en compte et éventuellement soumis au comité de normalisation (article 4.5.3.8 à 4.5.3.11).

Si le BNQ veille à l'intégration des groupes de consommateurs dans le cadre des représentations, rien n'indique qu'il applique quelque règle lui permettant de vérifier la compétence ou la représentativité des groupes auxquels il fait appel. L'organisme qui est sollicité sera garant de la compétence du représentant, qui sera de son côté, on le comprend, imputable auprès de l'organisme. Rien n'indique non plus que le critère d'indépendance (des gouvernements et de l'industrie) soit appliqué dans la sélection des groupes qui pourront être sollicités.

⁴⁶ BUREAU DE NORMALISATION DU QUÉBEC. *Normalisation consensuelle, politique et règles de procédure*, 5 février 2009. [En ligne] http://www-es.criq.qc.ca/bnq/documents/enquetes_publicques/9950-099_dpfr.pdf (page consultée le 25 mai 2009).

En outre, la transparence de la sélection n'est pas optimale, même si clairement édictée dans le fascicule que nous venons de résumer. En effet, la discrétion laissée au normalisateur est totale : c'est lui qui décide des organismes ou experts à solliciter pour le comité de normalisation et qui possède toute la marge de manœuvre concernant la taille du comité et la possibilité d'un comité sans représentant d'une des trois catégories. La note 2 de l'article 4.3.2.2 prévoit même que « *d'autres modèles de comité sont possibles* ». Il est vrai que les personnes et organismes intéressés ont la chance de s'exprimer lors de l'enquête publique, mais leurs arguments et commentaires n'auront certainement pas le même poids que s'ils avaient été avancés dans le cadre des rencontres du comité de normalisation. Ils pourraient même ne pas être soumis au comité de normalisation, le tout étant laissé à la discrétion du normalisateur.

Le fascicule de documentation 9950-099/2004 précise aussi que la participation aux comités de normalisation se fait sur une base « volontaire et bénévole » (article 4.3.4.6) et que le BNQ « peut cibler, au besoin, des sources de financement » (article 4.3.4.7). Il semble pris pour acquis que la formation et la rémunération des membres de comité sont à la charge des organismes qui les délèguent.

CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TELECOMMUNICATIONS CANADIENNES (CRTC)

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) est un organisme public indépendant qui réglemente et supervise la radiodiffusion et les télécommunications au Canada. Son mandat consiste à veiller à ce que les systèmes de la radiodiffusion et des télécommunications répondent aux besoins du public canadien et aux objectifs établis dans la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur les télécommunications*.

Le processus de reconnaissance des parties intéressées à participer à une procédure (avis public, requête, ...) du CRTC est à la fois simple et obscur. Simple en ce que toute personne ou organisme peut soumettre des observations concernant les instances publiques de radiodiffusion ou s'inscrire comme partie intéressée aux requêtes en matière de télécommunications. Aucun critère ne vient restreindre la possibilité de participation, serait-ce à titre de représentant, et aucune procédure ne vient l'encadrer. Simple aussi puisque tout peut se faire sur Internet, en remplissant des formulaires en ligne.

Complexe parce qu'en contrepartie, il est ardu de s'y retrouver dans la procédure applicable à chaque secteur, radiodiffusion et télécommunications. De même, en l'absence de balises claires, il est difficile d'évaluer l'impact de son intervention.

Radiodiffusion

La fiche d'information intitulée *Comment participer à une instance publique de radiodiffusion*⁴⁷ expose, sous le titre « Votre opinion compte! », que tous sont invités à soumettre leurs observations, lesquelles doivent clairement énoncer l'accord ou le désaccord avec la demande et être appuyées par des faits et des arguments.

⁴⁷ CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES. *Comment participer à une instance publique du CRTC*, s.d. [En ligne] http://www.crtc.gc.ca/fra/info_sht/g4.htm (page consultée le 25 mai 2009).

Télécommunications

L'article 7 des Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications⁴⁸, ne fait que mentionner qu'une « *personne ou une association peut, par dépôt auprès du secrétaire d'un avis dûment rempli selon la formule 1 de l'annexe, s'inscrire à titre de partie intéressée aux requêtes faites* » sans donner plus de détails sur la nature de l'intervention attendue ou les qualités nécessaires pour intervenir à titre de représentant (représentativité, compétence, imputabilité...).

C'est lorsque les personnes ou organismes demandent à se faire adjuger des frais (ce qui n'est possible qu'en matière de télécommunications) qu'on peut vaguement entrevoir l'évaluation par le CRTC de la compétence d'un intervenant. Ainsi l'article stipule :

11. Pour juger si le temps consacré par un réclamant est excessif dans les circonstances, l'agent taxateur peut tenir compte de divers facteurs, notamment :

(a) la nature de la participation du requérant et le degré de complexité des questions auxquelles sa participation a eu trait;

(b) le niveau de responsabilité que le réclamant a assumée;

(c) la duplication de tâches entre les réclamants;

(d) l'expérience du réclamant;

(e) le temps réclamé et adjugé dans l'instance en cause ou dans d'autres instances de façon globale, par service spécifique, ou selon les deux méthodes. [Mod. mai 1998]⁴⁹

Dans les notions de complexité des questions traitées lors de la participation du réclamant (a), et de l'évaluation de son expérience (d), nous pouvons peut-être soupçonner l'existence d'un critère de compétence. Mais, puisqu'il ne s'applique qu'à un intervenant qui demande une ordonnance de frais et qu'il n'est donc examiné qu'à posteriori, on constate qu'aucun critère de compétence n'est appliqué pour choisir une partie intéressée qui interviendra à titre de représentant.

Nous concluons en conséquence que le CRTC n'utilise pas de critères de sélection pour reconnaître une partie intéressée à commenter une procédure à titre de représentant: nous l'avons vu, quiconque le désire peut soumettre à ce titre ses observations, en radiodiffusion comme en télécommunications. Cela assure une certaine transparence à la participation, puisque les documents du CRTC, incluant les désignations des intervenants, sont publics.

Pour ce qui est du remboursement des frais, il est pour le moins curieux de constater que, selon le sujet abordé, un même organisme consentira ou pas à

⁴⁸ CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES. *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*, s.d. [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/LEGAL/TELEACT.htm> (page consultée le 25 mai 2009).

⁴⁹ *Ibid.*

couvrir les frais des représentants. En ce qui a trait à la formation, les règles du CRTC ne prévoient rien.

OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR (OPC)

L'Office de la protection du consommateur (OPC) est un organisme gouvernemental qui relève du ministre de la Justice du Québec et dont la mission est de protéger les consommateurs québécois et de défendre leurs intérêts. L'OPC a ainsi pour tâches d'informer et d'éduquer les consommateurs, d'appliquer les lois qui sont sous sa responsabilité et de favoriser la concertation entre les agents socioéconomiques⁵⁰.

La concertation est décrite par l'OPC comme étant la « *collaboration avec les associations de consommateurs, les regroupements de commerçants, les ministères et organismes québécois, et autres partenaires de tous les milieux : signature d'engagements volontaires ; ententes de collaboration ; partage d'information ; consultation* ».

Sous le titre *Consultation législative*, on voit, par exemple, que l'OPC continuait, en janvier 2009, une consultation portant sur des propositions de modifications à la législation relative à la protection du consommateur. Rien n'indique, toutefois, auprès de qui ou comment est menée cette consultation. Aucun détail n'est donné sur le type d'avis désiré et de la part de qui (public en général, associations, ...). Aucune mention, non plus, des autres participations que pourrait rechercher l'OPC.

À titre d'organisation de défense des droits des consommateurs, l'Union des consommateurs est l'une des interlocutrices privilégiées de l'OPC, qui l'a souvent invitée à siéger sur des comités de travail traitant de divers sujets : automobile (neuve et usagée), agents de voyage, téléphonie cellulaire, changements à la Loi sur la protection du consommateur, ... Il en est de même pour plusieurs groupes de consommateurs au Québec, premiers interpellés lorsque l'OPC désire une opinion éclairée sur un sujet de consommation.

Les invitations de l'OPC sont personnalisées et aucun processus formel n'est associé à la reconnaissance du statut des représentants invités. L'OPC lui-même décide donc de qui il sollicite pour ses consultations. La transparence de la sélection est par conséquent nulle. Le mode de sélection de l'OPC ne nous permet en outre pas de déterminer s'il y a, ou non, utilisation de critères de reconnaissance précis, même si l'on peut le supposer (la représentativité, par exemple, étant assurée par l'appel qui est fait aux organismes plutôt qu'à des individus qui agiraient à titre de représentants).

Enfin, l'OPC ne prévoit pas de règles de remboursement de frais lors des consultations qu'elle entreprend auprès des organismes sollicités et n'a pas de programme établi visant la formation des intervenants.

⁵⁰ OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR. À *propos de l'Office, mission et mandats*, s.d. [En ligne] <http://www.opc.gouv.qc.ca/WebForms/APropos/Mission.aspx> (page consultée le 25 mai 2009).

SANTÉ CANADA

Santé Canada a fait de la participation du public une priorité, qui a même été intégrée dans son Plan stratégique 2007-2012. En 2000, le ministère publiait un document intitulé *Santé Canada- Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions*, dans lequel on retrouve les « principes sur la participation du public » :

* Santé Canada s'engage à faire participer le public, ce qui s'avère partie intégrante de la prise de décisions et de la prestation de services de qualité.

* Les activités mises en place par Santé Canada pour assurer la participation du public améliorent les connaissances et la compréhension des questions relatives à la santé au moyen du dialogue.

* Santé Canada est ouvert à la prise de connaissance des opinions des Canadiens et à la prestation en temps opportun de commentaires sur les résultats du dialogue.

* Les activités de Santé Canada quant à la participation du public reflètent la diversité des valeurs et des besoins des Canadiens et elles sont transparentes, accessibles et coordonnées.

* Santé Canada fournit des conseils et s'assure de l'accès aux occasions d'apprentissage pour soutenir les responsabilités et l'imputabilité des employés en vue de la planification, de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des initiatives de participation du public⁵¹.

En outre, le document précise des lignes directrices visant à aider les employés de Santé Canada à choisir les techniques adéquates de participation du public susceptibles de leur permettre d'atteindre leurs objectifs⁵². Aussi, cinq niveaux de participation du public ont été définis, pour déterminer si la participation du public sera faite en termes d'information ou de sensibilisation (niveau 1) ; de collecte d'information ou d'opinions (niveau 2) ; de discussion (niveau 3) ; d'engagement des citoyens (niveau 4) et de création de partenariats avec les groupes ou les citoyens (niveau 5)⁵³. On mentionne aussi, sans les nommer, que des critères de sélection des participants accompagnent chacun de ces niveaux, qui serviront à « orienter le processus de planification en mettant en relief les principaux objectifs des niveaux de participation du public ».

Santé Canada invite donc ses employés à se référer à ce document dès qu'un besoin de participation du public se fait sentir. Mais la *Boîte à outils* n'est pas le seul document en circulation au ministère concernant la participation du public, loin de là. En effet, la Direction générale des produits de santé et des aliments (DGPSA) s'active aussi à promouvoir la participation publique dans ses processus décisionnels et a publié de nombreux documents faisant état des moyens pour y parvenir : *Cadre de participation du public de la Direction générale des produits de santé et des aliments* (DGPSA, 2005), *Politique de la DGPSA sur la*

⁵¹ SANTÉ CANADA. *Santé Canada- Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions*, 2000. [En ligne] <http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/public-consult/2000decision/pol-fra.php#princip> (page consultée le 25 mai 2009).

⁵² Ibidem, page 9.

⁵³ Ibidem, page 8.

déclaration volontaire de renseignements lors d'activités faisant appel à la participation du public (2005), Document d'orientation sur les organismes consultatifs (2007), Examen des produits réglementés – politique sur la participation du public (2007), Rapport 2005-2007 sur le rendement en matière de participation du public, etc.

Le Document d'orientation sur les politiques destinées à régir la création et le fonctionnement des comités consultatifs sert de balise pour l'application de certains principes, tels la transparence qui doit entourer la création, la composition et les travaux d'un comité consultatif, l'importance que la composition de ce comité reflète une diversité de points de vue, que chaque occasion de prise en compte de l'opinion publique soit pleinement utilisée et finalement, que chaque membre fasse une déclaration obligatoire des affiliations et des intérêts. Ainsi, plus particulièrement, le guide énonce certains critères pour la sélection des membres d'un comité consultatif tels : la crédibilité professionnelle, les affiliations et intérêts, la capacité de travailler en comité, l'ouverture d'esprit et le jugement⁵⁴. Il énonce également des balises qui visent à assurer la diversité des opinions dans la composition d'un comité (articles 2.6 à 2.8). Enfin, l'exclusion de participation ou une participation limitée peuvent être décidées par la DGPSA en cas d'intérêts financiers directs d'une personne⁵⁵.

La DGPSA a aussi créé le Bureau de la participation des consommateurs et du public (BPCP), lequel fait office de « centre d'expertise en matière de sensibilisation et de participation du public »⁵⁶ pour l'élaboration des initiatives de diffusion qui renseigneront le public et favoriseront sa participation. Le BPCP appuie chaque année une centaine d'activités de participation du public.

Les « principes de transparence et d'ouverture du cadre de participation du public de la DGPSA » encadrent cette participation du public : on retrouve, au titre de la transparence, les principes d'égalité d'accès à l'information, de pertinence, de clarté, de reddition de compte et d'à-propos. Sous le chapeau de l'ouverture sont énumérés les principes suivants : égalité des occasions de participation, établissement de relations, à-propos, planification, soutien et capacité, clarté, partage des responsabilités, reddition de compte et innovation⁵⁷. Relevons en outre le principe « soutien et capacité », où l'on précise : « reconnaissant que les intervenants n'ont pas tous les mêmes capacités de participation aux activités faisant appel au public, des mesures ont été prises pour assurer une participation efficace », sans toutefois spécifier quel genre de mesures, financières ou non, ont été prises. Dans le Document d'orientation sur les organismes consultatifs (2007), on apprend cependant que les frais de voyage et de séjour des participants à un comité peuvent être remboursés⁵⁸.

Les méthodes utilisées par la DGPSA pour les activités qui impliquent la participation du public sont variées : conférence de concertation, forum public, symposium, groupes de travail,

⁵⁴ DIRECTION GÉNÉRALE DES PRODUITS DE SANTÉ ET DES ALIMENTS. Document d'orientation de la DGPSA sur les organismes consultatifs, 2007, articles 2.4 et 2.5. [En ligne] http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/branch-dirgen/hpfb-dgpsa/public-rev-exam/advisory-consultatif_5-fra.php#4 (page consultée le 25 mai 2009).

⁵⁵ Ibidem, section 4

⁵⁶ DIRECTION GÉNÉRALE DES PRODUITS DE SANTÉ ET DES ALIMENTS. Bureau de la participation des consommateurs et du public, mars 2005. [En ligne] http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt_formats/hpfb-dgpsa/pdf/ocpi-bpcp/factsheet-feuillelet_info-03-05-fra.pdf (page consultée le 25 mai 2009).

⁵⁷ SANTÉ CANADA. Direction générale des produits de santé et des aliments, Rapport 2005-2007 sur le rendement en matière de participation du public, 2007, page 9. [En ligne] http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/cons-pub/pub-invol-perf-rap_rap-rend-part-pub-01-fra.php#9 (page consultée le 25 mai 2009).

⁵⁸ Op.cit. note 54, article 7.4.

consultation technique, groupes de discussions, réunions bilatérales, cahier de travail électronique, affichage dans Internet, sondage, comité consultatif, etc.⁵⁹

L'abondance de documentation sur le sujet envoie un message très clair : les Canadiens sont fortement encouragés à participer au processus décisionnel de Santé Canada et de sa DGPSA. « Pour devenir une entité de réglementation de calibre mondial, le ministère doit adopter un système plus ouvert et transparent où la participation du public et des intervenants contribue à améliorer la qualité générale des prises de décisions et à établir une réglementation efficace conforme à l'intérêt public », peut-on lire en introduction du Rapport 2005-2007 sur le rendement en matière de participation du public.

Cette priorité du ministère apparaît clairement sur son site Internet : un bandeau intitulé « Impliquez-vous! Participation du public » est placé bien en évidence sur la page d'accueil et donne accès à toutes les informations sur les consultations en cours et les rapports remis lors des dernières consultations⁶⁰. Les publics visés ainsi que les coordonnées de l'endroit où envoyer les commentaires sont clairement mentionnés. Habituellement, les consultations semblent se faire en ligne ou par écrit.

La Foire aux questions nous informe aussi qu' « Une consultation publique permet au gouvernement de connaître l'avis des Canadiens et des Canadiennes sur une question. Les réponses obtenues dans le cadre des consultations aident à élaborer des politiques et des lois qui tiennent compte des préoccupations des Canadiens et des Canadiennes ». Puis : « Il existe diverses façons de faire part de vos commentaires, notamment les courriels, les formulaires et les sondages électroniques et les numéros 1-800. Vous pouvez aussi assister à des assemblées publiques locales ou à des ateliers ».

Il n'est par contre pas indiqué comment seront étudiés les commentaires reçus, ni par qui. De même, les objectifs précis de la consultation ne sont pas édictés. Il est simplement mentionné, par exemple : « Proposition d'ajouter huit ingrédients médicinaux à la partie I de l'annexe F du Règlement sur les aliments et drogues »⁶¹, sans plus de détails. La transparence de la sélection n'est donc pas au rendez-vous, les intervenants n'étant pas en mesure de savoir si leurs commentaires seront reçus, par qui et dans quel but précisément. Aussi, aucune distinction n'est faite, sur le site Internet, entre les interventions qui seraient faites à titre personnel et celles qui seraient faites à titre de représentant d'un groupe d'intérêt donné.

Mais, nous l'avons vu, la participation du public ne se fait pas que par Internet. Pour ses consultations techniques, comités consultatifs, groupes de travail ou autres réunions bilatérales, les critères de sélection guidant le choix des représentants des consommateurs sollicités sont ceux qui apparaissent au *Document d'orientation de la DGPSA sur les organismes consultatifs*. On retiendra toutefois que les principes d'ouverture et de transparence de la DGPSA ne sont ni des critères de sélection visant à choisir le meilleur représentant possible ni un processus de sélection. Les critères de sélection du *Document d'orientation* soulignent principalement la nécessité que le représentant soit compétent et transparent dans la déclaration de ses intérêts ; il importe de ne pas confondre la nécessité de déclarer des conflits d'intérêts potentiels et

⁵⁹ Op.cit. note 57, page 14.

⁶⁰ SANTÉ CANADA. *À propos de Santé Canada, Participation du public*, s.d. [En ligne] <http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/public-consult/index-fra.php> (page consultée le 25 mai 2009).

⁶¹ SANTÉ CANADA. *Règlement sur les aliments et les drogues, projet 1591*, s.d. [En ligne] http://www.consultations.hc-sc.gc.ca/public-consult/consultations/current-encours/consultation_f.php?id=245 (page consultée le 25 mai 2009).

l'exigence d'indépendance face aux gouvernements et à l'industrie. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la DGPSA n'exclut pas d'office de toute consultation un participant dont les intérêts financiers pourraient être litigieux.

Le cas de Santé Canada est donc très intéressant. Un grand effort, qui se traduit en plusieurs centaines de pages, a été consenti afin de documenter la transparence du processus décisionnel désirée par le ministère, qui soit garantie par une participation du public la plus large et variée possible. Or, bien qu'ayant défini certains critères, la DGPSA n'a pas poussé l'exercice jusqu'à définir des critères de sélection pour chacune des différentes méthodes utilisées pour les activités de participation du public (activités qui ont, pour leur part, été définies dans un glossaire⁶²). Cela contribuerait certainement à compléter une démarche bien entamée et à accroître encore davantage la confiance des Canadiens envers le processus décisionnel de ce ministère.

⁶² Ibid., pages 44-46.

EXAMEN AU MOYEN DE LA GRILLE D'ANALYSE

En somme, si l'on transpose les résultats de l'analyse de cet échantillon de cinq organismes dans la grille précédemment élaborée, nous arrivons au résultat suivant :

Critères utilisés	Régie de l'énergie du Québec	BNQ	CRTC	OPC	Santé Canada
Indépendance des gouvernements et de l'industrie					
Compétence	✓				✓
Représentativité	✓				
Imputabilité - lien avec les groupes de consommateurs	✓				
Transparence de la sélection	✓				✓
Transparence des critères	✓				
Octroi de ressources financières	✓ (seulement pour les intervenants)		✓ (pour le secteur télécommunications)		✓ (frais de voyage et de séjour)
Formation offerte	✓ (parfois)				

Cet examen au moyen de notre grille d'analyse démontre clairement que, mis à part la Régie de l'énergie et, dans une moindre mesure, Santé Canada, les instances qui sollicitent la participation des associations de défense des droits des consommateurs au Canada ne semblent pas disposer, pour le choix des représentants qui participeront à leurs instances ou à leurs consultations, d'une politique de reconnaissance formelle utilisant des critères clairement établis. Tout au plus donnent-ils quelques informations sur leurs sites web.

Précisons qu'à notre avis, l'application de critères qui ne soient pas divulgués explicitement ne peut être considérée comme équivalant à l'application d'une politique formelle de reconnaissance des représentants. C'est pourquoi, même si l'OPC, le CRTC ou Santé Canada semblent, à un certain degré, évaluer la compétence et la représentativité, le fait que les critères sur lesquels ils se baseront pour ce faire ne soient pas explicitement mentionnés équivaut pour nous à l'absence d'application de tels critères. En effet, on ne peut présumer de l'application de critères formels si le processus laisse toute place à la discrétion de ceux qui décident d'y avoir recours : comment savoir en effet si, pour ces organismes, le lien d'un représentant avec une association de consommateurs, par exemple, est primordial dans la détermination de la représentativité? Ou suffit-il, pour se qualifier à titre de représentant et être autorisé à intervenir au nom de l'intérêt des consommateurs, d'avoir consommé le produit sur lequel porte la consultation?

Notons enfin que la Régie de l'énergie, Santé Canada et le CRTC prévoient que quiconque peut participer à une consultation et intervenir en son nom propre ou à titre de représentant d'un groupe quelconque ; seule la Régie de l'énergie traite différemment l'un et l'autre, le premier

étant présent à titre d'observateur et les intervenants se devant d'établir qu'ils sont représentatifs. Le CRTC et Santé Canada n'imposent pas de règles ou d'exigences distinctes pour les personnes qui interviennent en leur nom propre et pour celles qui interviennent à titre de représentants. Il semblerait pourtant logique que soient traitées différemment les demandes de participation provenant d'individus ou de représentants et que leur soient imposées des exigences distinctes.

POSITION DES MEMBRES DE L'INITIATIVE CANADIENNE DES CONSOMMATEURS (ICC)

L'Initiative canadienne des consommateurs (ICC) est une coalition regroupant six des plus importants organismes de défense des droits des consommateurs au Canada: le Alberta Council on Aging Services, l'Association pour la protection des automobilistes, le Conseil des consommateurs du Canada, Option consommateurs, le Centre pour la défense de l'intérêt public et Union des consommateurs. L'ICC a pour mission de représenter l'intérêt des consommateurs auprès des instances fédérales, en présentant ses orientations et ses conseils sur des sujets donnés.

Nous avons sollicité au cours de notre recherche l'opinion des membres de l'ICC sur les critères que nous étudions et que nous nous apprêtons à retenir dans nos recommandations. Nos demandes sont restées sans réponse. En vue de pallier cette défaillance, nous nous sommes penchés sur un processus auquel ont participé la plupart de membres de l'ICC et qui a permis des discussions sur les critères de représentation et les processus de sélection dans le cadre d'une instance particulière. Le processus élaboré par les participants nous offre une illustration concrète des critères de reconnaissance qui ont été considérés parmi les plus importants pour les groupes de consommateurs canadiens.

Le 20 décembre 2007, le CRTC rendait une décision (CRTC 2007-130) ordonnant aux principaux fournisseurs canadiens de services de téléphonie filaire, mobile et d'accès internet de créer une agence indépendante de protection des consommateurs de services de télécommunications qui aurait pour mandat de régler les plaintes des particuliers et des petites entreprises de détail. Deux des administrateurs de ce Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications (CPRST) devant être sélectionnés parmi des candidats nommés par les groupes canadiens de défense des consommateurs, le CRTC précisait dans sa décision :

Néanmoins, le Conseil fait remarquer qu'aucun processus n'est actuellement prévu pour la mise en candidature et la nomination des deux directeurs que feront les groupes de défense des consommateurs. Le Conseil estime que les groupes de défense des consommateurs ayant participé activement à l'instance devraient établir un processus transparent pour la mise en candidature et la nomination des directeurs qui seront nommés par les groupes de défense des consommateurs⁶³.

Aux fins de la présente recherche, nous nous intéresserons aux processus et critères choisis par ces groupes de défense des consommateurs appelés à définir un processus transparent de sélection pour le choix des représentants des consommateurs qui seraient appelés à siéger au CPRST. En vue d'établir ces critères et processus, les groupes se sont inspirés des principes

⁶³ CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES. *Décision de télécom CRTC 2007-130, Création d'une agence indépendante de protection des consommateurs des services de télécommunication*, Ottawa, 20 décembre 2007. [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2007/dt2007-130.htm> (page consultée le 25 mai 2009). Ces groupes sont : ARCH Disability Law Centre, Centre pour la défense de l'intérêt public de la Colombie-Britannique, Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada, Centre pour la défense de l'intérêt public et Union des consommateurs.

du CCAAC et adoptés aussi par les groupes de consommateurs membres du *Telecommunication Industry Ombudsman* d'Australie. Ils ont élaboré sur cette base un *Processus de mise en candidature et de sélection des directeurs du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications (CPRST) nommés par les groupes de consommateurs*⁶⁴.

Les groupes de défense des consommateurs ayant prévu inviter d'autres groupes à participer à la sélection et à l'élection des candidats, une définition de *groupe de consommateurs* a été adoptée, qui s'inspire de celle de *Consumers International*.

Le Processus de mise en candidature et de sélection prévoit:

Aux fins du processus de nomination et de sélection des directeurs du CPRST nommés par les groupes de défense des consommateurs, on entend par groupe de défense des consommateurs ' un groupe (et non un individu) :

- dont la mission inclut la défense des intérêts des consommateurs (ou d'une classe particulière de consommateurs) ;
- qui, en vertu de ses activités, de son membership ou d'autres facteurs pertinents, est reconnu publiquement comme un acteur légitime de la défense des intérêts des consommateurs ;
- sans but lucratif, impartial, indépendant du gouvernement et de l'industrie, et qui ne reçoit aucune commandite ni aide financière de quelque intérêt commercial qui soit en lien avec quelque objectif de télécommunication du donateur ou du bénéficiaire, et qui ne reçoit aucun soutien financier significatif, qu'il soit charitable ou général, de quelque société commerciale que ce soit.⁶⁵

Nous remarquerons que le Processus précise la notion de représentativité en ne la liant pas seulement au membership ou aux activités menées, mais aussi à « tout autre facteur pertinent ». La défense des intérêts des consommateurs est aussi précisée, en ce qu'elle peut être faite au nom d'une classe « particulière » de consommateurs.

En ce qui concerne les qualifications des candidats, elles devront inclure ce qui suit :

- Expertise en matière de consommation ;
- Liens avec organismes pertinents de défense des droits des consommateurs ;
- Capacité et volonté de consulter les organismes pertinents de défense des droits des consommateurs ;
- Connaissance des enjeux en consommation relativement aux télécommunications ou capacité d'acquérir des connaissances en la matière.

⁶⁴ *Processus de mise en candidature et de sélection des directeurs du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications (CPRST) nommés par les groupes de consommateurs*, 10 mars 2008.

⁶⁵ *Ibid.*

Ces critères sont manifestement inspirés du principe « Des nominations au mérite » du CCAAC.

Quant au processus de mise en candidature, il prévoit des mesures pour la sélection des groupes de consommateurs votants (lesquels doivent correspondre à la définition donnée), la soumission des candidatures par les membres votants (lesquels devront respecter les critères précédemment mentionnés) et le vote par courrier électronique et, au besoin, par scrutin de ballottage.

En somme, si l'on étudie les critères de reconnaissance adoptés pour la nomination par les groupes de défense des consommateurs des directeurs au CPRST sous la loupe des critères dégagés dans notre analyse, nous obtenons le résultat suivant :

Critères utilisés	Candidats CPRST
Indépendance des gouvernements et de l'industrie	
Compétence	✓
Représentativité	✓
Lien avec les groupes de consommateurs	✓
Transparence de la sélection	✓
Transparence des critères	✓
Octroi de ressources financières	
Formation offerte	

Nous avons hésité à cocher le critère d'indépendance. Nous avons conclu qu'il n'était pas respecté, puisqu'il n'est mentionné nulle part lorsqu'il est question des critères de sélection des candidats ; le fait que cette indépendance soit exigée des groupes de consommateurs votants ne garantit pas que les candidats sur lesquels ces groupes seront appelés à voter aient à satisfaire les mêmes critères d'indépendance des gouvernements et de l'industrie.

CONCLUSION : LES BASES D'UNE POLITIQUE DE RECONNAISSANCE DES REPRESENTANTS DES CONSOMMATEURS

Le but de cette recherche est de lancer le débat sur la pertinence d'adopter au Canada une politique de reconnaissance des représentants des consommateurs. Pour un débat éclairé, nous avons fait le tour des meilleures pratiques existantes, de même qu'élaboré des outils favorisant l'analyse et dressé un portrait de la situation actuelle au Canada.

Comme nous l'avons vu, il semble que peu d'instances au Canada utilisent une procédure formelle et clairement établie afin de sélectionner les représentants des consommateurs qu'elles désirent consulter. Cela entraîne des conséquences dont la prise en compte nous apparaît importante, notamment (en lien avec la présente recherche) en regard de la difficulté à garantir que sont identifiés des représentants qualifiés. Dans le terme « qualifiés », nous incluons autant les critères de compétence et d'imputabilité que de représentativité.

En effet, l'objectif de cette recherche tourne autour de cette idée : comment s'assurer que les représentations faites au nom des consommateurs le soient bien par des représentants des consommateurs authentiques et adéquats? Il nous appert que l'élaboration d'une politique formelle de reconnaissance des représentants des consommateurs, à l'image de celle qui a été adoptée par l'Australie, est une façon réaliste de s'assurer de la mise en œuvre de ce droit des consommateurs à la représentation.

Pour ce qui est de l'approche adoptée par le RCEN, c'est-à-dire privilégier l'élaboration d'un processus de sélection plutôt que celle de critères de sélection, outre qu'elle nous semble incomplète, elle ne serait pas praticable en matière de représentation des droits des consommateurs. En effet, les organismes de défense des droits des consommateurs ne bénéficient pas, à l'instar des groupes environnementaux, d'un réseau dédié au renforcement de leur participation aux consultations publiques. Nos propositions n'iront donc pas en ce sens.

Il nous apparaît aussi hasardeux de confier à un petit comité de sélection, au cas par cas, la définition des critères de sélection à utiliser pour choisir le représentant désiré. Les contraintes de temps, le manque de ressources et tant d'autres facteurs peuvent faire en sorte que ce comité de sélection précipite sa tâche. De plus, la transparence que nous prôtons pour les critères de sélection semble mise en péril par une détermination au cas par cas.

Quant aux principes du CCAAC australien, trois ans après leur mise en œuvre, leur utilité appréhendée s'est-elle confirmée? Il semble que oui : des échanges avec M. Colin Neave, président du CCAAC (et maître d'œuvre de leur élaboration) confirment que les principes ont été très bien accueillis et qu'ils ont bénéficié d'un grand support après leur publication⁶⁶. En outre, bien que le CCAAC n'ait pas établi de processus officiel de suivi, l'organisme est informé du fait que les principes sont maintenant utilisés par plusieurs instances, gouvernementales et autres⁶⁷. En conséquence, la confirmation de leur utilité nous fait pencher pour l'adoption au Canada de principes explicites qui seraient fortement inspirés du cadre adopté par les Australiens.

Cependant, les quelques questionnements qui suivent, nés au fil de notre analyse, nous incitent à pencher pour l'adoption de quelques ajouts à la politique de reconnaissance australienne :

- Un représentant des consommateurs peut-il être considéré comme étant indépendant des gouvernements et/ou de l'industrie si le groupe de défense des droits des consommateurs dont il fait partie ou avec lequel il est en lien reçoit une partie de son financement de l'un ou de l'autre?
- Pour assurer la crédibilité d'un représentant des consommateurs, le lien avec les groupes de défense des droits des consommateurs semble crucial : seul un tel lien permet d'assurer, d'une part, que les prises de position ne seront pas celles d'une seule personne et, d'autre part, afin de s'assurer que la reddition de compte se fasse à un groupe de consommateurs authentique, qui pourra, ou aura à, appuyer ses prises de position. En ce sens, une politique de reconnaissance doit-elle forcément inclure une définition d'un groupe de défense des consommateurs?
- Pour le critère de représentativité, doit-on inclure, comme pour le droit d'agir français, la nécessité pour un groupe d'avoir un certain membership ou ne doit-on considérer le membership que comme un moyen comme un autre de mesurer la représentativité?

⁶⁶ Extrait d'un courriel de M. Neave (25 novembre 2008): «The Guide was warmly welcomed and there was strong interest in the development of a framework for the appointment of consumer representatives and broad support for the Guide, once it was published».

⁶⁷ Extrait d'un courriel de M. Neave (25 novembre 2008): «CCAAC has not formally engaged in monitoring the usage of the Guide since releasing it. However, there are examples of organisations referencing the Guide, which suggests that it has been used in developing policies in those bodies. For example, Cancer Voices NSW acknowledges that it uses best practice principles developed by CCAAC, the Consumers Health Forum and the National Breast Cancer Centre. The Australian Institute of Health Policy Studies also examined the Guide, as part of the research project Conceptualising consumer engagement: A review of the literature, in its investigation into current approaches and the development of new models for effective consumer engagement and representation in health policy and services. The former Minister of Financial Services and Regulation agreed with the Chairmen of the Telecommunications Industry Ombudsman (TIO) Board and Council that the Minister would no longer be consulted and that appointments to each of those bodies would be in line with the guidelines developed by CCAAC. Those guidelines were adopted as part of the TIO Council's election policy. The Guide was also promoted on the LAWLEX Corporate Bulletin². LAWLEX publishes on behalf of the Centre for Corporate Law and Securities Regulation, the Faculty of Law of Melbourne University with the support of the Australian Securities and Investment Commission, the Australian Stock Exchange and several leading law firms».

- Pour le critère de compétence, est-il indispensable de dresser la liste des qualités nécessaires à un bon représentant des consommateurs, à tout le moins la liste des qualités essentielles, peu importe le contexte ou le mandat?
- Y a-t-il des critères qui manquent? Par exemple, aucune instance étudiée n'a établi de processus de vérification de la conformité, c'est-à-dire de façon de s'assurer, a posteriori, que les critères ont été dûment appliqués. Cela serait-il important?
- Les critères liés à la stricte reconnaissance doivent-ils s'accompagner de règles relatives au processus de sélection? Si oui : quelles seraient les exigences élémentaires applicables à un tel processus?
- Les règles relatives aux ressources dont doivent disposer les représentants des consommateurs doivent-elles faire partie intégrante d'un processus de représentation?

Le CCAAC, fort de son expérience, soulève aussi certains de ces questionnements. M. Neave nous indique en effet que certains aspects pourraient être explorés, advenant une révision des principes. Par exemple, le rôle des représentants dans la prise de décision ; leur rémunération ; leurs droits et obligations ; la façon de trouver et recruter les représentants ou encore la question de savoir si ceux-ci doivent être représentatifs de certains groupes ou secteurs⁶⁸.

En somme, jeter les bases, au Canada, d'une politique de reconnaissance des représentants des consommateurs, pour l'Union des consommateurs, c'est répondre à certains de ces questionnements et débattre de leur inclusion au côté des principes qui ont été développés en Australie, qui nous apparaissent autrement très appropriés eu égard aux objectifs fixés.

Ainsi, notre analyse de la situation nous porte à proposer l'ajout de quelques critères liés au processus de sélection lui-même, afin de permettre la transparence du processus. Nous ajoutons donc, aux critères de reconnaissance proprement dits et aux critères liés au processus, l'obligation de veiller à assurer l'allocation des ressources nécessaires afin que le représentant puisse disposer des conditions de travail optimales pour remplir son mandat de façon adéquate.

Quant au questionnement sur l'indépendance liée ou non au financement provenant des gouvernements, nous choisissons la voie du CCAAC qui, dans son critère d'indépendance précise que les personnes désignées doivent être indépendantes de l'industrie et du gouvernement et, c'est là que la nuance est importante, être libres de tout conflit d'intérêts, c'est-à-dire libres de tout intérêt, lien d'affaire ou autre relation qui pourrait nuire, ou être perçue comme pouvant nuire à sa capacité d'agir en tant que représentant des consommateurs. Le Groupe consultatif européen des consommateurs va dans le même sens en n'admettant quant

⁶⁸ Extrait d'un courriel de M. Neave (25 novembre 2008): «There are some further issues about the resourcing of roles and responsibilities of consumer representatives that might be explored but CCAAC has not yet reviewed the Guide. The consultative process raised issues about:

- the role of consumer representatives in decision making;
- the resources and remuneration of consumer representatives;
- the legal obligations and rights of consumer representatives;
- the applicability of general principles to diverse bodies, including government and nongovernment organisations and companies;
- the way in which consumer representatives are found and recruited; and
- whether consumer representatives need to be representative of particular groups or sectors».

à lui en ses rangs, nous l'avons vu, que des organisations de consommateurs exemptes de tout « intérêt industriel, commercial, économique ou autre entraînant des conflits d'intérêts ».

Ces nuances apportées au critère d'indépendance permettent de l'associer non pas à la source du financement mais à la liberté dans la prise de décision : ainsi, un groupe de consommateurs financé par les gouvernements sera considéré comme étant indépendant s'il n'en perd pas pour autant sa marge de manœuvre décisionnelle et la liberté de choisir ses dossiers d'intérêt et les positions qu'il entend prendre dans ces dossiers. Ce maintien d'indépendance vis-à-vis des gouvernements au-delà du financement permet aux organismes de garder toute leur crédibilité. La même approche pourrait aussi s'appliquer pour les groupes de consommateurs qui seraient financés par l'industrie ; la question de crédibilité prendrait cependant ici une importance tout autre. En effet, contrairement aux gouvernements, qui ont pour mandat, dans une société démocratique, de solliciter et de prendre en compte des intérêts variés et souvent opposés, les entreprises, de par leur nature même, ne cherchent généralement à faire valoir que leurs propres intérêts. Une association financière à ces entreprises risque naturellement de soulever plus spontanément des craintes quant aux possibles conflits d'intérêts.

Nous formulons donc les recommandations qui suivent, désirant jeter là, (en reprenant les meilleures pratiques observées tant en Australie qu'au Canada), les bases d'une politique adéquate de reconnaissance des représentants des consommateurs. Nous espérons ainsi lancer la discussion en vue de l'adoption, au Canada, d'une politique formelle de reconnaissance des représentants des consommateurs. .

RECOMMANDATIONS

Attendu que, dans une démocratie participative, tous les intérêts se doivent d'avoir l'occasion de faire valoir leur point de vue et que le droit pour toutes les parties concernées d'être entendues en constitue un élément fondamental ;

Attendu que les consommateurs disposent par conséquent du droit d'être représentés dans toutes les instances où seront débattues des questions qui touchent ou qui rejoignent leurs intérêts ;

Attendu que les consommateurs ne seront valablement entendus que si leurs représentants disposent des capacités, de l'intention et des moyens de faire valoir leurs intérêts ;

Attendu que la nomination de représentants adéquats dans les instances et consultations a pour effet d'en assurer la crédibilité et d'entraîner une plus grande confiance du public ;

Attendu que l'adoption de règles explicites et transparentes permettrait d'assurer la crédibilité de ces nominations et des représentants;

Attendu que ces règles devraient assurer que ceux qui sont appelé à agir à titre de représentants des consommateurs soient véritablement représentatifs et qu'ils assurent une représentation adéquate ;

Union des consommateurs recommande l'adoption d'un cadre de reconnaissance des représentants des consommateurs ;

Union des consommateurs recommande que soient reflétés dans ce cadre les principes essentiels à une représentation adéquate, soit :

1. La compétence ;
2. L'indépendance ;
3. La représentativité ;
4. L'imputabilité ;

Union des consommateurs recommande aussi que soient reflétés dans ce cadre les principes essentiels à la crédibilité des processus :

1. La transparence des critères et des processus de nomination ;
2. Des processus de nomination responsables et à coût raisonnable ;
3. La reconnaissance de l'application des règles de bonne gouvernance ;
4. L'implication des organisations de défense des droits des consommateurs.

Union des consommateurs recommande de plus que soit reconnue dans ce cadre la nécessité de prévoir des ressources suffisantes pour assurer une représentation adéquate.

Attendu qu'une simple déclaration de principes risque d'entraîner des difficultés d'interprétation et d'application et de mener à l'adoption par différentes instances de critères imprévisibles ;

Attendu qu'il importe que le cadre adopté reste souple pour qu'il puisse être utilisé et adapté par le plus grand nombre d'instances possible ;

Union des consommateurs recommande que soient détaillés dans le cadre de reconnaissance des critères destinés à assurer le respect des principes établis ;

CRITERES LIES A LA REPRESENTATION

1. La compétence :

- expertise dans le domaine de la consommation et capacité d'acquérir les connaissances (si ce n'est déjà fait) reliées au thème du mandat ;
- s'assurer de considérer un éventail de plusieurs candidats, afin de maximiser les chances de trouver le meilleur représentant disponible ;

2. L'indépendance :

Des représentants des consommateurs sans lien de dépendance avec l'industrie ou le gouvernement. Un représentant des consommateurs sera considéré comme indépendant si :

- il n'a pas dans les trois dernières années été employé dans un poste exécutif au sein d'une organisation, ou n'a pas été directeur d'une organisation à propos de laquelle il devra donner un avis ou prendre des décisions ;
- il n'a pas dans les trois dernières années été conseiller d'une organisation au sujet de laquelle il sera appelé à donner un avis ou prendre des décisions ;
- il n'est pas un fournisseur ou client important de l'organisation au sujet de laquelle il sera appelé à donner un avis ou prendre des décisions ;
- est libre de tout intérêt, lien d'affaires ou autre relation qui pourrait nuire, ou être perçue comme pouvant nuire à sa capacité d'agir en tant que représentant des consommateurs ;

3. La représentativité :

- Pour les groupes : mission, activités publiques, nombre de membres, nombre d'années d'existence de l'organisme, etc.
- Pour les individus : lien avec les groupes de défense des droits des consommateurs, en particulier ;

4. L'imputabilité ;

- Le lien avec les organisations de défense des droits des consommateurs pertinentes constitue une garantie de reddition de comptes.

CRITERES LIES AU PROCESSUS

1. La transparence des critères et des processus de nomination :

- Critères de sélection clairement définis ;
- Processus de nomination explicite, incluant un mandat clair, la durée de ce mandat et une procédure de révision à terme;
- Accessibilité et disponibilité des critères de sélection et du processus de nomination.

2. Des processus de nomination sérieux, transparents et à coût raisonnable

- Le processus de sélection devrait être documenté et des archives sur les décisions prises devraient être conservées.
- De plus, les coûts engagés pour la sélection devraient être guidés par le bon sens.

3. La reconnaissance de l'application des règles de bonne gouvernance

Les instances qui recherchent un représentant des consommateurs devront appliquer au processus de sélection de ce représentant les mêmes règles de bonne gouvernance qu'elles appliquent dans leurs autres sphères d'activité.

4. L'implication des organisations de défense des droits des consommateurs :

Impliquer dans la nomination les organismes de défense des droits des consommateurs, que ce soit en leur demandant de fournir une liste de candidats possibles, en les incluant dans des panels de sélection ou en les laissant choisir les représentants

CONDITION DE PARTICIPATION : OBLIGATION D'ASSURER LES RESSOURCES NECESSAIRES

Attendu que le rôle important des représentants des consommateurs au sein des différents organismes qui sollicitent leur participation ;

Attendu que les représentants des consommateurs ne disposent généralement pas des mêmes ressources que les autres intervenants aux différents processus ;

Attendu qu'il importe de garantir leur participation pleine et entière:

Union des consommateurs recommande :

- L'octroi des ressources financières nécessaires au bon travail des représentants des consommateurs ;
 - a. Versement d'une rémunération reflétant le temps consacré par le représentant à l'accomplissement des tâches demandées ;
 - b. Remboursement des dépenses encourues.
- L'offre d'activités de formation continue et participation des représentants lors d'activités pertinentes (colloques, conférences,...).

PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

Attendu que les associations de consommateurs peuvent avoir à jouer un rôle important aussi bien à titre de représentants qu'à titre de participants aux processus de sélection ou de nomination des représentants ;

Attendu que les associations de consommateurs ne disposent généralement pas des mêmes ressources que les autres intervenants aux différents processus ;

Attendu qu'il importe de garantir leur participation pleine et entière:

Union des consommateurs recommande que l'élaboration du cadre de reconnaissance des représentants des consommateurs proposé se fasse en collaboration avec les groupes de défense des droits des consommateurs;

Union des consommateurs recommande que des ressources suffisantes soient allouées aux associations de consommateurs afin de permettre leur participation adéquate à ces processus.

MEDIAGRAPHIE

ASSOCIATION INTERNATIONALE POUR LA PARTICIPATION PUBLIQUE. *À propos d'AIP2*, s.d. <http://www.iap2.org/displaycommon.cfm?an=1&subarticlenbr=118>

BUREAU DE LA CONSOMMATION DU CANADA. *La participation au système des normes – la nature des normes*, Canada, 2000. Disponible en ligne sur le site d'Industrie Canada. [http://www.ic.gc.ca/eic/site/ocabc.nsf/vwapj/Syst%C3%A8medesnormes.pdf/\\$FILE/Syst%C3%A8medesnormes.pdf](http://www.ic.gc.ca/eic/site/ocabc.nsf/vwapj/Syst%C3%A8medesnormes.pdf/$FILE/Syst%C3%A8medesnormes.pdf)

BUREAU EUROPÉEN DES UNIONS DE CONSOMMATEURS.

Comment devenir membre du BEUC?, s.d. <http://www.beuc.eu/Content/Default.asp?PageID=840&LanguageCode=FR>

Les consommateurs sur la scène européenne, s.d. <http://www.beuc.eu/Content/Default.asp?PageID=855&LanguageCode=FR>

BUREAU DE NORMALISATION DU QUÉBEC. *Normalisation consensuelle, politique et règles de procédure*, 5 février 2009. Disponible en ligne sur le site du Centre de recherche industrielle du Québec : http://www-es.criq.qc.ca/bnq/documents/enquetes_publicques/9950-099_dpfr.pdf

CIVICUS.

A propos de CIVICUS, s.d. <http://www.civicus.org/francais>

Participatory governance, s.d. <http://www.civicus.org/pg/6/46-pg-home>

COMMONWEALTH CONSUMER AFFAIRS ADVISORY COUNCIL. *Principles for the Appointment of Consumer Representatives: a Process for Governments and Industry*, juin 2005, Australie. Disponible en ligne sur le site du gouvernement australien. http://www.treasury.gov.au/documents/994/PDF/consumer_reps.pdf

CONSEIL CANADIEN DES NORMES. *Exigences et procédures relatives à la demande, à l'élaboration, à l'approbation, à la préparation et au maintien des Normes nationales du Canada (CAN-P-2F)*, mai 2006. Disponible en ligne sur le site du Conseil canadien des normes. http://www.scc.ca/Asset/iu_files/criteria/2f_f.pdf

CONSUMERS INTERNATIONAL.

How are consumer rights defined?, s.d.

<http://www.consumersinternational.org/Templates/Internal.asp?NodeID=89647#rightsdefined>

How is CI governed?, s.d.

<http://www.consumersinternational.org/Templates/Internal.asp?NodeID=89647>

Key issues, s.d.

<http://www.consumersinternational.org/Templates/Internal.asp?NodeID=89651>

What criteria does an organisation need to meet in order to be eligible for full and affiliate membership of CI?, s.d.

<http://www.consumersinternational.org/Templates/Internal.asp?NodeID=96872&int1stParentNodeID=89655&int2ndParentNodeID=96868>

CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES.

Canada.

Comment participer à une instance publique du CRTC, s.d.
http://www.crtc.gc.ca/fra/info_sht/g4.htm

Décision de télécom CRTC 2007-130, Création d'une agence indépendante de protection des consommateurs des services de télécommunication, Ottawa, 20 décembre 2007.

<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2007/dt2007-130.htm>

Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications, s.d.
<http://www.crtc.gc.ca/fra/LEGAL/TELEACT.htm>

Décision de la Commission du 9 octobre 2003 portant création d'un groupe consultatif européen des consommateurs (décision 2003/709/CE), Journal officiel de l'Union européenne, 10 octobre 2003. Disponible en ligne sur le site de Eur-Lex. http://eur-lex.europa.eu/pri/fr/oj/dat/2003/l_258/l_25820031010fr00350036.pdf

Décret n°41-1988 du 24 mai 1941 définissant le statut de la normalisation, article 5, sur le site Internet de LégiFrance.gouv.fr, France, s.d.

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=524C303C7879762520C4192D22506E14.tpdjo2v_1?idArticle=LEGIARTI000006629593&cidTexte=LEGITEXT000006071824&d ateTexte=29990101

DIRECTION GÉNÉRALE DES PRODUITS DE SANTÉ ET DES ALIMENTS. Canada.

Bureau de la participation des consommateurs et du public, mars 2005. http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt_formats/hpfb-dgpsa/pdf/ocpi-bpcp/factsheet-feuillet_info-03-05-fra.pdf

Document d'orientation de la DGPSA sur les organismes consultatifs, 2007.
http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/branch-dirgen/hpfb-dgpsa/public-rev-exam/advisory-consultatif_5-fra.php#4

EU2009.CZ. *Protection des consommateurs*, s.d. <http://www.eu2009.cz/fr/eu-policies/employment-social-policy-health-and-consumer-affairs-council/consumer-protection/protection-des-consommateurs-2361/>

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*, c. R-6.01, r.4., s.d.

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/R_6_01/R6_01R4.HTM

J. CALAIS-AULOY et F. STEINMETZ. *Droit de la consommation*, Paris, éd. Dalloz, 2003, note 4, p.596.

KENNEDY, John F. *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest*, 15 mars 1962, s.d. http://www.jfklink.com/speeches/jfk/publicpapers/1962/jfk93_62.html

NATIONS UNIES. Département des affaires économiques et sociales internationales. *Les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur*, 1999.
http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_fr.pdf

OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR. *À propos de l'Office, mission et mandats*, s.d. <http://www.opc.gouv.qc.ca/WebForms/APropos/Mission.aspx>

PARLEMENT EUROPÉEN. *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, s.d. http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/charter/art38/default_fr.htm

Processus de mise en candidature et de sélection des directeurs du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications (CPRST) nommés par les groupes de consommateurs, 10 mars 2008.

RÉGIE DE L'ÉNERGIE. Québec, Canada.

Décision sur la reconnaissance des intervenants : Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2009-2010, 4 septembre 2008.

<http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2008-110.pdf>

Guide de paiement des frais des intervenants, 2 octobre 2003.

http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2003-183_Guide.pdf

Principes élémentaires de fonctionnement, avril 2002.

<http://www.regie-energie.qc.ca/documents/autres/Regie101.pdf>

Rapport annuel 2007-2008, juin 2008.

http://www.regie-energie.qc.ca/documents/rapports_annuels/rapp_ann_2008.pdf

RÉSEAU CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT. *Le processus pour la sélection des délégués*, s.d. http://www.cen-rce.org/fre/consultations/delegate_selection.html

SANTÉ CANADA. Canada.

À propos de Santé Canada, Participation du public, s.d.

<http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/public-consult/index-fra.php>

Direction générale des produits de santé et des aliments, Rapport 2005-2007 sur le rendement en matière de participation du public, 2007.

http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/cons-pub/pub-invol-perf-rap_rap-rend-part-pub-01-fra.php#9

Règlement sur les aliments et les drogues, projet 1591, s.d. http://www.consultations.hc-sc.gc.ca/public-consult/consultations/currentencours/consultation_f.php?id=245

Santé Canada- Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions, 2000.

http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/_public-consult/2000decision/pol-fra.php#princip

UNION DES CONSOMMATEURS. Montréal, Canada.

Les consommateurs et la normalisation : des intentions à l'action, Montréal, Canada, 2006.

<http://www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs/docu/norm/05-normes-f.pdf>

Pour une plus grande participation des consommateurs aux processus de normalisation, 2005, Montréal, Canada. Disponible en ligne sur le site d'Union des consommateurs.
http://www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs/docu/UCnorm_F.pdf