

Protection du consommateur

Contexte

Le ministère des Services aux consommateurs (le Ministère) a pour mandat de surveiller les pratiques commerciales et industrielles sur le marché de consommation de l'Ontario afin de protéger les consommateurs et la sécurité publique. Pour ce faire, il doit créer un cadre réglementaire et juridique qui protège le consommateur, éduquer le public et les entreprises sur les normes commerciales et autres enjeux pertinents, traiter les plaintes du public, surveiller et inspecter les entreprises, et assurer la conformité aux lois et règlements visant à protéger le consommateur. Le Ministère est chargé d'administrer 27 lois sur la protection du consommateur et la sécurité publique. Les principales lois que le Ministère est directement chargé d'appliquer comprennent la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur* (LPC), la *Loi sur les agences de recouvrement*, la *Loi sur les cimetières* et la *Loi de 2005 sur le classement des films*.

La LPC habilite le Ministère à diffuser des renseignements afin de sensibiliser et d'aviser les consommateurs; à informer les consommateurs sur l'utilisation de modes de règlement extrajudiciaire des différends; et à exécuter la LPC et d'autres textes législatifs sur la protection du consommateur. La LPC définit les droits et responsabilités respectives

des consommateurs et des entreprises, les exigences associées aux garanties et les pratiques de commerce déloyales et traite d'autres questions. Par ailleurs, les entreprises qui ne répondent pas aux plaintes ou qui sont reconnues coupables d'avoir enfreint une loi sur la protection du consommateur peuvent être inscrites dans la base de données Avis aux consommateurs, qui est accessible sur le site Web public du Ministère.

La responsabilité d'administrer certaines lois traitant de sécurité et de services aux consommateurs dans des secteurs particuliers a été déléguée à huit organismes d'application désignés (organismes d'application) il y a un certain temps, comme le montre la Figure 1. Les organismes d'application sont des sociétés sans but lucratif dirigées par un conseil d'administration. Le ministre peut nommer plusieurs membres au conseil d'administration de chaque organisme d'application, mais la majorité des membres sont des représentants de l'industrie surveillée. Les organismes d'application font appel à leur connaissance du secteur et à leur expertise technique dans l'exercice des fonctions quotidiennes requises pour assurer la sécurité du public et la protection des consommateurs dans leur industrie en réglementant et surveillant les pratiques en vigueur, en faisant des inspections, en appliquant les mesures législatives, en traitant les plaintes et, dans certains cas, en administrant le fonds de garantie ou d'indemnisation propre à leur industrie

Figure 1 : Organismes d'application du Ministère, au 31 mars 2009

Source des données : Ministère des Services aux consommateurs

Organisme d'application (année de création)	Principale loi administrée et responsabilités clés	Dépenses annuelles (en millions de dollars)	Nombre d'employés
Conseil des services funéraires (CSF) (1914)	<i>Loi sur les directeurs de services funéraires et les établissements funéraires</i> réglemente les services funéraires; délivre des permis à 2 500 entrepreneurs de pompes funèbres et 600 entreprises	1,5	10
Office de la sécurité des installations électriques (OSIE) (1999)	<i>Loi de 1998 sur l'électricité</i> réglemente l'utilisation de l'électricité et du matériel électrique; applique l' <i>Ontario Electrical Safety Code</i> ; délivre des permis à près de 14 000 électriciens et entrepreneurs en électricité	73,6	400
Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles (COCVA) (1997)	<i>Loi de 2002 sur les commerçants de véhicules automobiles</i> réglemente environ 8 600 commerçants de véhicules automobiles et 23 800 vendeurs	6,6	66
Conseil ontarien de l'immobilier (COI) (1997)	<i>Loi sur le régime de garanties des logements neufs de l'Ontario</i> administre un régime obligatoire de garanties des logements neufs; enregistre 5 800 constructeurs; a inscrit plus de 1,45 million de logements	9,0	84
Tarion Warranty Corporation (Tarion) (1976)	<i>Loi sur le régime de garanties des logements neufs de l'Ontario</i> administre un régime obligatoire de garanties des logements neufs; enregistre 5 800 constructeurs; a inscrit plus de 1,45 million de logements	68,2	250
Commission des normes techniques et de la sécurité (CNTS) (1997)	<i>Loi de 2000 sur les normes techniques et la sécurité</i> réglemente plus de 250 000 installations, entrepreneurs et travailleurs dans les industries suivantes : chaudières et appareils sous pression, appareils de levage et attractions, combustibles hydrocarbonés, articles rembourrés	46,0	360
Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (CITO) (1997)	<i>Loi de 2002 sur le secteur du voyage</i> réglemente quelque 3 000 détaillants et grossistes en voyages	3,6	17
Vintner's Quality Alliance of Ontario (VQA Ontario) (2000)	<i>Loi de 1999 sur la société appelée Vintners Quality Alliance</i> réglemente les normes VQA pour plus de 100 établissements vinicoles enregistrés	1,2	3

pour les consommateurs admissibles. Le Ministère surveille le rendement et les activités des organismes d'application et reste maître de certaines grandes décisions.

La Division des politiques et des services de protection du consommateur (la Division) du Ministère se compose de trois directions : la Direction des

politiques, la Direction de la protection du consommateur et la Direction de la liaison sectorielle (qui surveille les organismes d'application). En 2008-2009, la Division comptait environ 110 employés, et ses dépenses de fonctionnement s'élevaient à environ 12,6 millions de dollars.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si le Ministère (et, s'il y a lieu, le Ministère en partenariat avec les organismes d'application) disposait des pouvoirs, systèmes et procédures nécessaires pour :

- assurer la conformité aux lois pertinentes et aux politiques établies par le Ministère pour protéger le consommateur;
- mesurer les efforts déployés pour assurer la sécurité publique et protéger le consommateur conformément à son mandat et en rendre compte.

Nous avons effectué la plupart de nos travaux de vérification aux deux bureaux administratifs du Ministère à Toronto. Nous avons notamment examiné et analysé les procédures et lignes directrices du Ministère et interrogé des membres du personnel, en plus d'examiner des rapports et documents pertinents ainsi qu'un échantillon de dossiers. Comme la loi en vigueur ne permet pas au Bureau du vérificateur général de vérifier les organismes d'application, nous nous sommes contentés d'examiner les processus employés et l'information reçue par le Ministère dans le cadre de ses responsabilités de surveillance des organismes d'application. Nous avons également rencontré la haute direction de deux organismes d'application et certains membres actuels et antérieurs des conseils d'administration qui avaient été nommés par le Ministère afin de discuter avec eux de la gouvernance et du rendement des organismes d'application, des mécanismes ministériels de surveillance et de responsabilisation ainsi que d'autres questions touchant la protection du consommateur et la sécurité publique.

Nous avons aussi examiné les recommandations formulées dans notre dernière vérification du programme en 2003 (ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises, Division

des politiques et des services de protection du consommateur), notre vérification de suivi de 2005 sur l'état de ces recommandations, ainsi que les recommandations connexes que le Comité permanent des comptes publics a présentées au Ministère après son audience sur cette section de notre rapport de 2003.

Nous avons fait des recherches sur les programmes et les lois de protection du consommateur en vigueur dans d'autres provinces. À cet égard, nous avons rencontré des représentants de la direction de l'Office de la protection du consommateur du Québec pour discuter de leurs programmes. Nous avons également rencontré des défenseurs du consommateur afin de connaître leur opinion concernant les questions associées à la protection du consommateur ainsi que le rôle et les activités du Ministère. En juin 2009, nous avons engagé une entreprise de recherche indépendante pour qu'elle fasse enquête sur la sensibilisation du public ontarien aux programmes ministériels de protection du consommateur et aux droits des consommateurs.

Nous avons également retenu les services consultatifs d'un expert indépendant d'une autre province qui, à titre de cadre supérieur du secteur public, a acquis de l'expérience dans les programmes de protection du consommateur.

Au cours des dernières années, l'équipe des Services de vérification du Ministère a examiné plusieurs aspects des activités ministérielles de protection du consommateur : le cadre de mesure du rendement établi pour la Commission des normes techniques et de la sécurité (CNTS) et l'Office de la sécurité des installations électriques (OSIE); une politique de gestion des risques et protocole d'observation pour les cimetières; ainsi que la conformité aux politiques et procédures pangouvernementales concernant les cartes d'achat et les frais de déplacement. Ces examens et leurs résultats nous ont permis de réduire l'étendue de notre travail dans ces secteurs.

Résumé

Le Ministère a fait des progrès dans la mise en oeuvre de bon nombre des recommandations en matière de protection du consommateur et de sécurité publique formulées dans notre rapport de 2003, particulièrement en ce qui concerne les améliorations récemment apportées à sa surveillance des organismes d'application. Plusieurs modifications législatives, dont des pénalités plus sévères et des peines maximales plus longues pour les activités illégales ainsi que l'élargissement des activités visées, ont renforcé la protection du consommateur. Le Ministère a aussi lancé plusieurs initiatives ciblées pour promouvoir la conformité de certaines industries aux lois touchant la protection du consommateur. Nous avons néanmoins remarqué des secteurs où des mesures additionnelles devaient être prises pour que les lois sur la protection du consommateur soient administrées et appliquées de façon adéquate :

- Le Ministère doit mieux promouvoir son mandat et ses services aux consommateurs. Les 33 800 demandes de renseignements et 6 000 plaintes écrites reçues par le Ministère en 2008-2009 correspondaient à peu près aux moyennes des sept dernières années mais représentaient des baisses respectives de 12 % et 15 % par rapport au niveau record de 2004-2005. Le Ministère n'a pas cherché à déterminer si cette réduction substantielle était attribuable à l'absence de reconnaissance publique du rôle joué par le Ministère ou à l'amélioration des pratiques des entreprises ontariennes. Par contraste, malgré une population équivalant à seulement 60 % de celle de l'Ontario, l'Office de la protection du consommateur du Québec recevait chaque année plus de 250 000 plaintes et demandes de renseignements. En outre, les résultats de notre propre sondage externe indépendant indiquaient que le Ministère ne figurait pas

parmi les premiers organismes auxquels les Ontariens choisiraient de s'adresser pour régler une plainte.

- Le Ministère exerçait des contrôles adéquats sur ses processus d'enregistrement et de délivrance des permis dans la plupart des secteurs pour s'assurer que les requérants respectent les normes en matière d'intégrité, d'honnêteté et de viabilité financière et qu'ils se conforment aux lois régissant leur industrie. Pour les agences de recouvrement, les agents de recouvrement et les huissiers cependant, une plus grande rigueur s'impose.
- Le Ministère doit prendre des mesures plus efficaces à l'endroit des industries à problème et des récidivistes. Par exemple, certaines industries (comme les agences de recouvrement, les entreprises de rénovation domiciliaire, les ateliers de réparation automobile, les magasins d'ameublement, les centres de conditionnement physique et clubs de santé, et les agences d'évaluation du crédit) n'ont pas fait de progrès notables et sont restées sur la liste des dix secteurs à propos desquels le Ministère a reçu le plus de plaintes entre 2000 et 2008. Le Ministère avait accordé une priorité relativement faible aux plaintes de harcèlement par des agences de recouvrement, qui s'étaient néanmoins classées en tête de liste pendant près de dix ans et qui faisaient l'objet de plus de 10 % des plaintes et demandes de renseignements reçues en 2008-2009.
- Cela fait plusieurs années que le Ministère emploie quatre inspecteurs ou moins, soit environ un inspecteur pour 100 000 entreprises. Étant donné ces ressources limitées, il n'a pas fait de visites proactives dans les dix types d'entreprises visées par la LPC qui avaient fait l'objet du plus grand nombre de plaintes en 2008-2009. Les 6 000 plaintes écrites reçues par le Ministère ont donné lieu à seulement 148 inspections et visites éducatives sur place. La LPC, qui vise la plupart des entreprises, ne conférait pas au Ministère les

pouvoirs d'inspection qui lui permettraient de relever les infractions de façon efficace. Nous avons remarqué que d'autres ministères ontariens, des organismes d'application et d'autres provinces administrant des programmes semblables disposaient d'un plus grand nombre d'inspecteurs et des pouvoirs requis pour accéder aux dossiers des entreprises. D'autres entités étaient même habilitées par la loi à imposer des pénalités administratives pécuniaires dans le cas des infractions moins graves parce que cela coûte moins cher.

- Depuis notre dernière vérification, le Ministère a fait des progrès en obligeant les propriétaires de cimetières à se conformer aux exigences en matière de rapports de la *Loi sur les cimetières*. Il avait toutefois négligé d'inscrire dans son système d'information – et ne prévoyait donc pas de mesures ou d'enquêtes pour y donner suite – un certain nombre d'écarts financiers que nous avons repérés, dont des différences variant entre quelques milliers et plus de 2 millions de dollars entre le solde du fonds en fiducie déclaré par le propriétaire du cimetière et les fonds réellement détenus par le fiduciaire.

En ce qui concerne les organismes d'application, nous avons constaté que le Ministère avait renforcé son rôle de surveillance et de responsabilisation à leur égard. Il reste toutefois des points à améliorer :

- En 2004, le Comité permanent des comptes publics a recommandé un examen approfondi de l'initiative des organismes d'application pour s'assurer que ces organismes protègent la sécurité publique et les consommateurs de façon adéquate et que des mécanismes sont en place pour rendre compte de leurs résultats avec exactitude. Le Ministère a lancé un examen d'urgence seulement après l'explosion tragique d'un dépôt de propane à Toronto le 10 août 2008, et plus de quatre ans après que le Comité eut recommandé de le faire. L'examen a pris fin en mai 2009 et, au moment de

notre vérification, le Ministère examinait les recommandations du rapport.

- Le ministre peut nommer jusqu'à la moitié des membres du conseil d'administration, ce qui lui donne un certain contrôle sur les organismes d'application. Or, les membres nommés par le ministre représentent entre 25 % et 33 % des conseils d'administration, qui sont dominés par les industries réglementées. Le Ministère n'a pas encouragé un meilleur équilibre entre les représentants du gouvernement, des consommateurs, du public et de l'industrie.
- Il n'est pas prévu de donner au Ministère plein accès aux dossiers des organismes d'application sur des questions telles que les programmes d'assurance de la qualité, les plans stratégiques, la rémunération des cadres et les délibérations du conseil d'administration. La plupart des ententes de responsabilisation intervenues entre le Ministère et les organismes d'application étaient détaillées et formelles, mais celle conclue avec Tarion, qui remontait à 2003, ne l'était pas. Le gouvernement n'a pas apporté de modifications législatives qui auraient permis de mieux définir les pouvoirs du Ministère sur Tarion. Le Ministère ne croit pas non plus avoir pour mandat de vérifier si les organismes d'application exercent leurs activités de manière efficace au niveau des coûts.

Nous avons remarqué qu'une seule mesure du rendement relatif à la satisfaction de la clientèle était rendue publique pour tous les programmes de protection du consommateur exécutés directement par le Ministère, et nous nous sommes demandé s'il s'agissait d'une mesure fiable et significative.

Constatations détaillées de la vérification

PROGRAMMES DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR EXÉCUTÉS DIRECTEMENT PAR LE MINISTÈRE

Sensibilisation du public au mandat du Ministère et aux lois sur la protection du consommateur

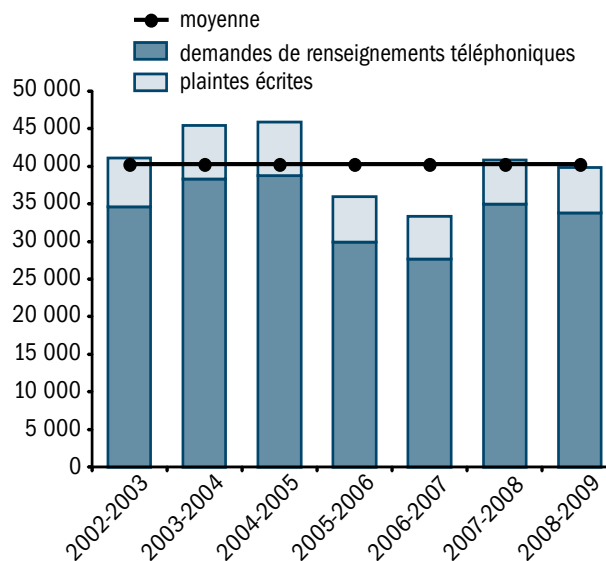
Depuis notre vérification de 2003, nous avons remarqué que le Ministère avait eu du mal à promouvoir son mandat et ses services auprès des consommateurs. La Figure 2 montre que les 33 800 demandes de renseignements et 6 000 plaintes écrites reçues par le Ministère en 2008-2009 correspondaient à peu près aux moyennes enregistrées entre 2002-2003 et 2008-2009. Le nombre de demandes de renseignements et de plaintes écrites avait aussi baissé, de 12 % et 15 % respectivement, par rapport au niveau record de 2004-2005. Le Ministère n'avait pas cherché à déterminer si cette réduction était attribuable au fait que le public connaissait mal son mandat de protection du consommateur ou à l'amélioration des relations des entreprises ontariennes avec les consommateurs.

Le Ministère compte beaucoup sur son site Web pour informer les consommateurs. Nous avons remarqué que le nombre de visites à son site Web était passé d'environ 7 800 en 2007 à 28 000 en 2008. Ces chiffres semblent quand même relativement faibles.

Par contraste, malgré une population équivalant à seulement 60 % de celle de l'Ontario, l'Office de la protection du consommateur du Québec a reçu environ 251 000 plaintes et demandes de renseignements par année entre 2005-2006 et 2007-2008, soit environ six fois plus que l'Ontario, et son site Web reçoit plus d'un million de visites annuelles, soit environ 35 fois plus qu'en Ontario. Les deux provinces n'ont pas exactement le même mandat de protection du consommateur. (Par exemple, le

Figure 2 : Demandes de renseignements des consommateurs et plaintes écrites reçues par la Direction de la protection du consommateur du Ministère, 2002-2003-2008-2009

Source des données : Ministère des Services aux consommateurs



Ministère traite certaines plaintes en matière de rénovation, tandis que l'Office de la protection du consommateur du Québec ne s'occupe pas de ce dossier. Par ailleurs, les plaintes relatives à l'industrie du voyage relèvent de l'Office de la protection du consommateur au Québec, mais d'un organisme d'application en Ontario.) Il reste qu'à notre avis, ces différences ne suffisent pas à expliquer l'écart entre le Québec et l'Ontario.

Le Ministère nous a informés que ses stratégies de communication ciblaient généralement des industries ou des entreprises précises, mais qu'il n'avait pas prévu de campagne à grande échelle pour sensibiliser la population à son mandat ou aux lois sur la protection du consommateur. Le Ministère n'a pas cherché à déterminer si ses activités de communication et de sensibilisation étaient efficaces ou pourquoi le public ne faisait pas une plus grande utilisation de ses services.

Les résultats du sondage réalisé par une entreprise de recherche indépendante indiquaient d'ailleurs que le Ministère pourrait s'efforcer davantage d'informer les consommateurs de leurs droits

et de faire connaître ses programmes et services de protection du consommateur. L'entreprise de recherche a notamment constaté ce qui suit :

- Près des deux tiers des répondants disaient avoir connu un problème au cours des cinq dernières années, les problèmes les plus fréquemment cités étant le harcèlement, les informations trompeuses des vendeurs et le manque de transparence dans les relations contractuelles. Plus de 50 % de ceux qui disaient avoir connu un problème ont déclaré qu'ils n'avaient sollicité l'aide de personne.
- Lorsqu'on leur a demandé à qui ils étaient le plus susceptibles de faire appel s'ils n'arrivaient pas à régler une plainte en s'adressant à l'entreprise, les répondants ont mentionné le Bureau d'éthique commerciale (BEC), les membres de la profession juridique et les représentants des médias avant de penser au gouvernement de l'Ontario. (Le BEC est un organisme de service public sans but lucratif ayant des bureaux dans des collectivités et des marchés de toute l'Amérique du Nord. Il accrédite des entreprises et veille à ce qu'elles exercent leurs activités et traitent les plaintes des consommateurs avec intégrité et honnêteté.)
- Parmi ceux qui avaient sollicité de l'aide, 23 % ont indiqué qu'ils avaient contacté le BEC. Venaient ensuite le gouvernement de l'Ontario et les membres de la profession juridique, avec 11 % chacun, suivis de près par le gouvernement fédéral, les représentants des médias et les administrations municipales.
- Moins de la moitié des répondants étaient allés sur Internet pour obtenir de l'information sur les problèmes associés aux biens et services de consommation, et seulement 3 % d'entre eux avaient visité des sites Web du gouvernement à cette fin.

Comme il est expliqué plus loin, nous avons également remarqué que le Ministère n'avait pas fait faire de grand sondage d'opinion publique semblable au nôtre. Il demande plutôt aux personnes qui appellent la Direction de la protection du

consommateur d'évaluer la qualité de ses services et leur niveau de satisfaction. Le Ministère nous a informés qu'il recevait généralement de bonnes notes à cet égard. Par contraste, d'après les résultats de notre sondage indépendant, le tiers des répondants qui avaient contacté le Ministère se disaient insatisfaits.

RECOMMANDATION 1

Pour sensibiliser le public à son mandat de protection du consommateur et à ses services de règlement des plaintes, le Ministère doit :

- consulter d'autres administrations beaucoup plus sollicitées par le public afin de déterminer si leurs pratiques exemplaires peuvent s'appliquer en Ontario;
- évaluer ses programmes d'éducation et de sensibilisation afin d'identifier les changements requis pour en accroître l'efficacité;
- établir des mécanismes afin d'évaluer périodiquement la sensibilisation du public aux droits des consommateurs et aux programmes du Ministère.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'utilité de consulter d'autres administrations et il estime essentiel de sensibiliser les Ontariennes et Ontariens au mandat de la Direction de la protection du consommateur comme source d'aide et d'information ainsi qu'aux droits et obligations de base des consommateurs afin de les protéger contre les pratiques commerciales injustes ou inappropriées.

Le Ministère continuera de consulter d'autres provinces pour tirer des leçons de leurs programmes d'éducation publique et explorer les mécanismes permettant d'évaluer la sensibilisation des consommateurs. Il examinera la possibilité d'adopter leurs stratégies et de les adapter aux besoins de la population ontarienne. Le Ministère a constaté que certains de ses produits d'éducation publique, comme le Calendrier des consommateurs avisés, avaient été adoptés par d'autres provinces.

Enregistrement et délivrance des permis

Les lois applicables à des secteurs d'activité particuliers exigent de certaines entreprises qu'elles s'enregistrent et obtiennent un permis auprès du Ministère. Au 31 mars 2009, le Ministère avait enregistré, accrédité ou nommé plus de 12 000 personnes et entreprises. En 2008-2009, le Ministère a recueilli environ 5,6 millions de dollars en droits d'enregistrement et frais de permis.

Nous avons remarqué que le Ministère était généralement resté maître de ses processus d'enregistrement et de délivrance des permis pour les cimetières, les cinémas et les clubs vidéo. Il y aurait toutefois lieu d'améliorer les contrôles pour les agences de recouvrement, les agents de recouvrement, les huissiers et les huissiers adjoints. Le processus d'enregistrement et de délivrance des permis oblige notamment les demandeurs à respecter certaines normes d'intégrité, d'honnêteté et de viabilité financière et à se conformer aux exigences des lois applicables à leur industrie. Nous avons examiné des dossiers et constaté qu'ils contenaient peu ou pas de documents démontrant que l'entreprise ou la personne en question s'était conformée à ces exigences. Rien n'indiquait, par exemple :

- dans le cas des agences de recouvrement, des agents de recouvrement et des huissiers adjoints, si les antécédents en matière de crédit du demandeur avaient été vérifiés;
- dans le cas des agences de recouvrement et des huissiers, si le compte en fiducie exigé avait été établi;
- dans le cas des agences de recouvrement, si les états financiers avaient été obtenus;
- si les antécédents criminels des principales parties concernées avaient été vérifiés;
- si le demandeur avait fourni une preuve de citoyenneté ou de son statut d'immigrant reçu ou d'autres documents permettant à un ressortissant étranger de travailler en Ontario.

Nous avons également remarqué que le Ministère continuait de renouveler le permis des agences de recouvrement même quand celles-ci avaient fait

l'objet de nombreuses plaintes. La *Loi sur les agences de recouvrement* permet au Ministère de révoquer, suspendre ou refuser de renouveler un enregistrement lorsqu'il « n'y a pas raisonnablement lieu de croire que l'auteur de la demande est financièrement responsable dans l'exercice de ses activités commerciales » ou que sa conduite antérieure « offre des motifs raisonnables de croire qu'il n'exercera pas ses activités commerciales conformément à la loi et avec intégrité et honnêteté ». Par exemple, nous avons trouvé une vingtaine d'agences de recouvrement dont chacune avait donné lieu à une moyenne annuelle de 20 à plus de 460 plaintes et demandes de renseignements entre 2002-2003 et 2008-2009. Tous leurs permis ont été renouvelés et étaient en vigueur au cours des deux dernières années, alors que rien n'indique que le bien-fondé des plaintes ait fait l'objet d'un suivi quelconque au cours du processus de renouvellement.

Le Ministère nous a informés qu'il avait révoqué des permis en cas d'infractions graves et répétées, mais qu'il prenait ces décisions au cas par cas. Par exemple, entre 2002-2003 et 2008-2009, il a révoqué les permis de cinq agences de recouvrement, deux agents de recouvrement, dix huissiers et neuf huissiers adjoints. Nous convenons avec le Ministère que la révocation ou la suspension du permis d'une agence de recouvrement ne devrait pas se fonder uniquement sur le nombre de plaintes, qui pourraient fort bien ne pas être justifiées ou de nature sérieuse.

Il faudrait toutefois assurer un certain suivi, particulièrement lorsque le nombre de plaintes est important. Or, le Ministère n'avait établi ni politique ni lignes directrices pouvant l'aider à évaluer les plaintes et demandes de renseignements durant le processus d'enregistrement ou de renouvellement du permis, à uniformiser le traitement des entreprises, et à préciser le degré de non-conformité justifiant l'examen et la révocation possible du permis.

RECOMMANDATION 2

Pour que ses processus d'enregistrement satisfassent aux exigences législatives selon lesquelles seules les entreprises financièrement responsables et susceptibles d'exercer leurs activités commerciales avec intégrité et honnêteté peuvent être inscrites et recevoir un permis, le Ministère doit :

- examiner les procédures, les exigences en matière de documentation et les processus de contrôle de la qualité que son personnel doit suivre pour faire un examen approprié et complet d'une demande;
- établir une politique et des lignes directrices qui obligerait son personnel à tenir dûment compte du nombre et du type de plaintes présentées au sujet d'un demandeur.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'un examen périodique des procédures d'enregistrement et de délivrance des permis, des exigences en matière de documentation et des processus de contrôle de la qualité serait souhaitable et il examinera le processus de délivrance des permis, en commençant par les agences de recouvrement, durant l'exercice en cours.

Le Ministère fait remarquer qu'il a déjà commencé à apporter des améliorations à son Système de suivi des dossiers consommateurs (utilisé par son personnel pour consigner les plaintes et demandes de renseignements des consommateurs ainsi que les mesures prises par le Ministère pour éduquer le consommateur ou régler la plainte) afin de disposer d'une documentation plus complète dans le secteur des cimetières.

Le Ministère a passé en revue certaines des politiques opérationnelles applicables aux décisions de réglementation. Il s'agit d'un processus continu, et le Ministère s'emploiera à élaborer des politiques établissant les critères qui permettraient de repérer les contrevenants chroniques susceptibles de faire l'objet de mesures administratives additionnelles.

Traitement des plaintes des consommateurs

La LPC donne pour mandat au Ministère d'accueillir les plaintes des consommateurs (que la plainte concerne ou non une conduite représentant une infraction aux lois sur la protection du consommateur), de demander des renseignements, de recueillir des informations et d'essayer de régler les plaintes, par médiation ou autrement. Les mesures prises par le Ministère dépendent de la nature et de la gravité de la plainte et de l'existence d'une allégation d'infraction. La plupart des consommateurs qui demandent des renseignements par téléphone sont avisés de leurs droits, des obligations des entreprises et des mesures qu'ils peuvent prendre eux-mêmes, par exemple consulter un avocat ou déposer une demande à la Cour des petites créances. Les plaintes touchant un secteur réglementé par un des huit organismes d'application sont transmises à l'autorité compétente. Les consommateurs qui demandent au Ministère de prendre des mesures de suivi déposent généralement leur plainte par écrit afin de l'autoriser à intervenir.

Le Ministère ne peut pas obliger les entreprises à indemniser les consommateurs. Dans le cas des quelque 6 000 plaintes écrites reçues chaque année, il peut demander des renseignements par téléphone, assurer la médiation entre le consommateur et une entreprise consentante ou procéder à une inspection (si l'entreprise doit s'enregistrer auprès du Ministère) ou à une « visite éducative sur place » (pour les autres entreprises). Lorsque les consommateurs accusent des entreprises de s'adonner à des pratiques commerciales déloyales contrevenant aux lois sur la protection du consommateur, comme dans le cas des entreprises qui négligent de divulguer des exigences contractuelles clés ou qui refusent de rembourser un dépôt pour le travail non exécuté, le Ministère ouvre une enquête formelle, qui peut aboutir à des poursuites. En plus d'imposer des amendes aux contrevenants ou de les incarcérer, les tribunaux peuvent leur ordonner d'indemniser ou de rembourser les victimes. En 2008-2009, le

Ministère a amené les entreprises à verser environ 437 000 \$ en remboursements volontaires intégraux ou partiels aux consommateurs, tandis que ses mesures d'exécution et ses poursuites lui ont permis de recueillir environ 428 000 \$.

Initiatives récentes

Depuis notre vérification de 2003, plusieurs modifications à la loi ont renforcé la protection du consommateur. Par exemple, la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur* (qui codifiait six lois antérieures sur la protection du consommateur et qui est entrée en vigueur en 2005) confère aux consommateurs et aux entreprises de nouveaux droits, de nouvelles responsabilités et de nouveaux recours pour un marché équitable, sûr et bien informé. La nouvelle LPC stipule, par exemple, des sanctions accrues en cas d'activité illégale : les peines maximales ont été portées à deux ans moins un jour, tandis que les amendes maximales ont été doublées à 50 000 \$ pour les particuliers et plus que doublées à 250 000 \$ pour les sociétés. Elle couvre également les contrats de location, les achats sur Internet et d'autres ententes non visées par l'ancienne loi. Depuis 2005, le gouvernement a introduit de nouvelles lois ou modifié les lois existantes pour répondre aux préoccupations du marché ou pour améliorer la protection du consommateur en ce qui concerne les cartes-cadeaux émises par les détaillants, les prêts sur salaire, la fraude sur les titres de propriété, les ventes immobilières, les agences de recouvrement, l'industrie des voyages, le vol d'identité, la sécurité des installations électriques, les normes techniques et la sécurité, ainsi que les achats de maisons neuves et de véhicules automobiles.

La Direction de la protection du consommateur a récemment lancé plusieurs initiatives ciblées visant à promouvoir la conformité de certaines industries aux lois sur la protection du consommateur. Par exemple, le Ministère s'est engagé à examiner les contrats de service utilisés par les centres de conditionnement physique et les fournisseurs de service téléphonique sans fil; à discuter des

règles de conduite avec l'Association canadienne des déménageurs; à lancer un projet pilote d'un an avec le ministère du Revenu afin d'éduquer les ateliers de réparation automobile et les clubs vidéo et d'améliorer leur conformité à la loi; à visiter certaines entreprises qui vendent des cartes-cadeaux et qui accordent des prêts sur salaire pour les informer des nouvelles exigences législatives.

Systèmes d'information

Depuis notre vérification de 2003, le Ministère a apporté d'importantes améliorations à son Système de suivi des dossiers consommateurs (SSDC), que son personnel utilise pour consigner les plaintes et demandes de renseignements des consommateurs ainsi que les mesures prises par le Ministère pour éduquer le consommateur ou régler la plainte. Le Ministère peut s'appuyer sur cette initiative en envisageant d'améliorer les points suivants :

- Il y a au moins 20 catégories établies d'industrie ou de type de services dans lesquelles les plaintes ou demandes de renseignements consignés dans le SSDC peuvent être classées, ce qui permet notamment au Ministère de publier sa liste annuelle des dix plaintes les plus fréquentes. Le personnel qui fait les inspections et les visites éducatives sur place, quant à lui, dispose de seulement quatre catégories pour décrire l'industrie concernée : les cimetières; les agences de recouvrement; les cinémas; et, pour toutes les autres entreprises et industries, « LPC ». La catégorie « LPC » était la plus fréquemment utilisée : en 2008-2009, 145 (42 %) des 342 inspections et visites éducatives sur place se classaient dans cette catégorie. Cette utilisation fréquente de la catégorie « LPC » empêche d'analyser comme il se doit les infractions de même que les activités d'éducation, d'inspection et d'exécution. Par exemple, le SSDC ne permettait pas de déterminer le nombre de visites éducatives sur place effectuées dans les secteurs faisant l'objet de multiples plaintes, comme les centres de conditionnement physique et

les ateliers de réparation automobile, ni de faire une analyse plus approfondie en établissant des liens entre les visites consignées sous « LPC » et les 20 catégories de plaintes et demandes de renseignements. Nous avons appris que, pour se conformer aux nouvelles lois concernant les cartes-cadeaux et les prêts sur salaire, le Ministère avait récemment commencé à consigner dans le SSDC les inspections et visites éducatives sur place effectuées dans ces secteurs particuliers.

- En 2008-2009, la Direction de la protection du consommateur a réglé un peu plus de 39 800 plaintes et demandes de renseignements, dont environ 23 700 (60 %) après avoir fourni des renseignements au consommateur. Le personnel n'est toutefois pas tenu de consigner dans le SSDC le genre de renseignements fournis, la nature du problème signalé par le consommateur ou la mesure recommandée par le Ministère. N'est pas non plus saisi dans le système le type d'infraction (comme les affiches et les contrats irréguliers ou trompeurs) détectée par l'inspection. Cette information figurait généralement dans chaque rapport d'inspection, mais le SSDC ne permettait pas de dresser un bilan de la situation, ce qui aiderait à évaluer les plaintes et demandes de renseignements et à cibler les secteurs devant faire l'objet d'activités éducatives dans l'avenir.
- Le Ministère déclarait sur son site Web qu'il traitait en moyenne environ 55 000 plaintes et demandes de renseignements chaque année. Nous avons cependant remarqué qu'en 2008-2009, son personnel avait consigné dans le SSDC la totalité des quelque 6 000 plaintes écrites, mais seulement 70 % des appels (33 800 sur 48 800). Le SSDC ne contenait aucune information sur les 30 % restants (par exemple, s'ils étaient liés à la protection du consommateur ou si le demandeur avait composé le mauvais numéro ou contacté le mauvais ministère).

RECOMMANDATION 3

Pour que le personnel soit davantage en mesure d'utiliser l'information consignée dans le Système de suivi des dossiers consommateurs pour analyser les problèmes par type d'industrie et par type de plainte ou de demande de renseignements, le Ministère doit :

- consigner l'information sur les inspections et visites éducatives sur place par industrie et par type d'infraction et sur le type de renseignements fournis au public;
- veiller à ce que la nature des appels et des demandes de renseignements soit consignée dans le système.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il faut apporter des améliorations au module inspection de la base de données du Système de suivi des dossiers consommateurs (SSDC) pour permettre un compte rendu et une analyse plus complète des problèmes de conformité. Il apportera des changements de programmation afin de mieux rendre compte des problèmes, des infractions et des types d'entreprises. Le Ministère examinera aussi la qualité de l'information consignée dans le SSDC en ce qui concerne l'inspection des entreprises enregistrées ou titulaires d'un permis pour s'assurer que le SSDC offre une information optimale sur la conformité à la direction.

Nous reconnaissons qu'il est essentiel de consigner la nature et l'objet des demandes de renseignements pour repérer les problèmes de conformité d'actualité et les tendances du marché. Le Ministère veillera à ce que le personnel consigne les détails pertinents des demandes de renseignements dans la mesure où ils se rapportent à son mandat de protection du consommateur.

Industries à problème et récidivistes

Nous avons constaté que le Ministère avait encore du travail à faire pour gérer les industries à problème et traiter de façon plus efficace avec les récidivistes. Par exemple, nous avons examiné la liste des dix plaintes les plus fréquentes publiée par la Direction de la protection du consommateur et constaté que certains secteurs (comme les agences de recouvrement, les entreprises de réparations domiciliaires, les ateliers de réparation automobile, les magasins de mobilier, les centres de santé et de conditionnement physique et les agences d'évaluation du crédit) étaient restés sur la liste de 2000 à 2008, ce qui donne à penser qu'il n'y avait pas eu d'amélioration notable.

Par exemple, les agences de recouvrement s'étaient classées en tête de liste pendant près de dix ans. En 2008-2009, quelque 4 200 plaintes et demandes de renseignements (plus de 10 % du total) concernaient des agences de recouvrement. Bien que la Direction de la protection du consommateur ait mené 40 inspections et cinq enquêtes annuelles en moyenne dans cette industrie au cours des cinq dernières années, les agences de recouvrement ont continué de donner lieu au plus grand nombre de plaintes. Nous avons également appris que les inspections ne tenaient pas compte des problèmes de harcèlement (qui représentaient en moyenne 30 % des plaintes écrites réglées au cours des trois dernières années). Étant donné son nombre limité d'inspecteurs, le Ministère avait accordé une priorité relativement faible aux plaintes de harcèlement par rapport aux autres plaintes (comme celles concernant les fonds en fiducie des cimetières et les rénovations domiciliaires) en raison des faibles montants en jeu et du peu de risque pour la sécurité publique.

Le Ministère a ajouté qu'il avait eu du mal à recueillir des preuves de harcèlement par les agences de recouvrement. Nos recherches indiquaient que le Québec avait adopté des lois plus vigoureuses à l'égard des agents de recouvrement, dont un règlement exigeant d'eux qu'ils consignent dans un registre toutes leurs communications avec

le débiteur, que ce soit par téléphone, par la poste ou autrement. L'enquêteur peut ensuite utiliser le registre et toute autre information pour mener une enquête plus approfondie et, s'il y a lieu, tenter des poursuites judiciaires contre l'agent de recouvrement. La *Loi sur les agences de recouvrement* de l'Ontario ne prévoit pas d'exigence semblable.

Nous avons également noté que certaines entreprises, qualifiées de récidivistes par le Ministère, faisaient l'objet de nombreuses plaintes, mais que les efforts du Ministère ne les avaient pas amenées à modifier leurs pratiques commerciales. Devant l'inefficacité de ces efforts, l'entreprise pourrait en venir à considérer les conséquences de se faire occasionnellement prendre en défaut comme un risque acceptable et comme « la rançon des affaires ».

Nous avons d'ailleurs relevé les exemples suivants :

- Un centre de conditionnement physique avait fait l'objet de nombreuses plaintes écrites concernant des renouvellements automatiques, des différends en matière de facturation, des contrats difficiles à annuler et d'autres infractions présumées à la LPC. En mai 2007, le Ministère a communiqué avec l'entreprise en question dans le cadre d'un projet spécial visant à examiner la légalité des contrats négociés avec les centres de conditionnement physique. Ses efforts semblent avoir connu un certain succès et le nombre de plaintes écrites contre ce centre est passé de 65 en 2007-2008 à 33 en 2008-2009.
- Un total de 131 plaintes écrites ont été portées contre un club de vacances entre 2005-2006 et 2007-2008, pour une moyenne de 44 plaintes par an. Le Ministère a lancé des enquêtes en 2005-2006, 2006-2007 et 2007-2008 : deux de ces enquêtes ont abouti à des remboursements aux consommateurs ou à des poursuites, et l'autre était en cours au moment de notre vérification. Le Ministère a quand même reçu 22 autres plaintes écrites au sujet de cette entreprise en 2008-2009.
- Une entreprise d'entretien des pelouses avait généré 33 plaintes écrites par an en moyenne

entre 2004-2005 et 2006-2007. Une enquête lancée en 2004-2005 a permis aux consommateurs d'obtenir des remboursements, tandis qu'une autre lancée en 2006-2007 se poursuivait au moment de notre vérification. Les plaintes portaient généralement sur les mêmes pratiques déloyales, dont la prestation de services non sollicités et la commercialisation par abonnement par défaut (c'est-à-dire que l'entreprise facture les consommateurs pour des biens ou services qu'ils n'ont pas demandés). Or, le Ministère a reçu 24 plaintes écrites de ce genre en 2007-2008 et 31 autres en 2008-2009, ce qui semble indiquer que l'entreprise emploie encore la même tactique.

Nous avons appris que le Ministère ne prévoyait pas d'autres mesures à l'encontre des industries sur la liste des dix plaintes les plus fréquentes en Ontario, dont les entreprises de déménagement, de réparation domiciliaire et d'ameublement, les centres de santé et de conditionnement physique, les agences d'évaluation du crédit et les sociétés qui vendent des propriétés en temps partagé. Il nous a dit que la résolution des problèmes dans ces industries nécessitera d'autres analyses de politiques et peut-être aussi des modifications législatives et des ressources humaines additionnelles.

RECOMMANDATION 4

Pour surveiller avec efficacité les industries et les entreprises qui font l'objet de nombreuses plaintes ou de plaintes répétées de la part des consommateurs, le Ministère doit :

- faire des recherches sur les pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres provinces que l'Ontario pourrait adopter afin d'améliorer la conformité de certaines industries et entreprises;
- identifier les industries et entreprises qui ont l'habitude de générer de nombreuses plaintes de la part des consommateurs, évaluer l'efficacité des mesures prises contre ces industries et entreprises dans le passé, et

élaborer des stratégies d'éducation et d'exécution efficaces à leur endroit.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'utilité des consultations intergouvernementales et il consulte d'autres provinces lorsqu'il propose des réformes. La Direction de la protection du consommateur entamera des discussions sur les meilleures pratiques de gestion et de mise en application de la conformité avec d'autres organismes canadiens de protection du consommateur. Le personnel du Ministère analysera les meilleures pratiques et techniques d'autres provinces afin d'améliorer la conformité des entreprises qui exercent leurs activités en Ontario.

Le Ministère identifie périodiquement les « secteurs à problème » et répartit ses ressources en inspection de la conformité, selon un cadre d'évaluation des risques pour les inspections proactives et un protocole d'établissement des priorités pour les inspections réactives. Pour prioriser les enquêtes, il utilise un système à base de points qui tient compte du nombre de plaintes par enjeu ou secteur et par entreprise. Le Ministère examinera, et révisera au besoin, sa stratégie d'exécution axée sur le risque pour les industries et entreprises qui posent le plus de problèmes pour les consommateurs et sur lesquelles le Ministère reçoit invariablement de nombreuses plaintes.

Le Ministère envisagera d'élaborer des indicateurs d'efficacité par rapport auxquels il pourra évaluer son rendement en matière de mise en conformité et d'application.

Inspections et visites éducatives sur place

Lorsque les plaintes reçues des consommateurs le justifient, le Ministère peut procéder à des inspections ou à des visites éducatives sur place afin de déterminer s'il y a lieu d'aller plus loin, par exemple en prenant des mesures d'enquête et d'exécution.

Il peut aussi utiliser les inspections ou les visites éducatives de façon proactive, pour sensibiliser les entreprises, essayer de réduire le taux de non-conformité aux lois et décourager les pratiques déloyales. Il peut inspecter seulement les entreprises enregistrées – c'est-à-dire celles visées par des lois séparées (comme les cimetières, les agences de recouvrement, les cinémas et les clubs vidéo). Les autres entreprises ne peuvent recevoir que des visites éducatives sur place, car elles tombent sous le coup de la LPC, qui n'autorise pas les inspecteurs du Ministère à les inspecter. En 2008-2009, le Ministère a effectué 197 inspections et 145 visites éducatives sur place.

Dans notre vérification de 2003, nous faisons remarquer que le Ministère n'avait pas déployé ses ressources en matière d'inspection en se basant sur une évaluation formelle des risques pour le public et les consommateurs, ou sur le nombre de plaintes reçues à l'égard de chaque industrie surveillée. En 2006, le Ministère a introduit un processus annuel d'évaluation des risques pour que son personnel d'inspection puisse concentrer ses efforts sur les secteurs qui présentent de plus grands risques pour les consommateurs. Les facteurs pris en compte dans l'évaluation des risques comprennent les risques pour la sécurité publique, les règles modifiées en vertu des nouvelles lois, le risque de pertes financières importantes pour les consommateurs, ainsi que le nombre et le type de plaintes.

Malgré le nouveau processus d'évaluation des risques, notre examen nous a permis de déterminer qu'il y avait trop peu d'inspecteurs et que les pouvoirs limités conférés au Ministère par la LPC, qui vise la plupart des entreprises, réduisaient sa capacité à repérer les infractions.

En ce qui concerne les ressources humaines du Ministère, nous avons noté ce qui suit :

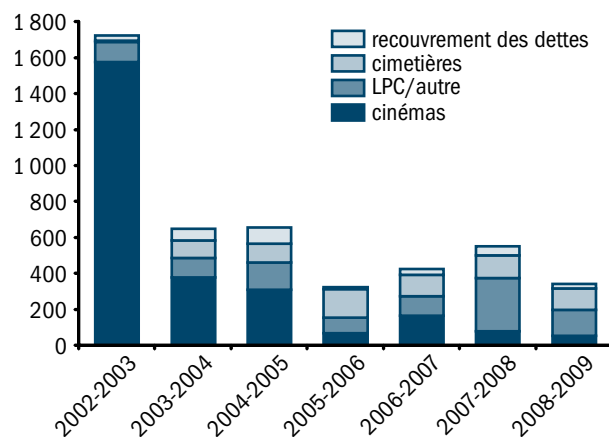
- Entre 2002-2003 et 2007-2008, le Ministère comptait quatre inspecteurs pour toutes les entreprises, enregistrées ou non, de la province (soit environ un inspecteur pour 100 000 entreprises). Deux postes sont restés vacants pendant la moitié de 2008-2009, ce

qui réduisait le nombre d'inspecteurs à deux. Le Ministère est conscient de son manque de personnel depuis un certain temps. Comme il l'indiquait dans son Plan axé sur les résultats de 2005-2006, [traduction] « le Ministère fait remarquer qu'il compte beaucoup moins d'inspecteurs que dans le passé en raison des contraintes budgétaires. À un moment donné, la Direction employait sept inspecteurs régionaux des cimetières et cinq inspecteurs régionaux de cinémas, plus un nombre variable de «généralistes». Le Ministère ne compte plus que quatre inspecteurs pour tous les secteurs surveillés par la Direction. Ce nombre est insuffisant pour prévenir une érosion continue des normes de conformité. »

Comme l'indique la Figure 3, le nombre d'inspections et de visites éducatives sur place a beaucoup baissé, passant de 1 723 en 2002-2003 à 342 en 2008-2009. La plus

Figure 3 : Nombre d'inspections et de visites éducatives sur place par la Direction de la protection du consommateur du Ministère, 2002-2003-2008-2009

Source des données : Ministère des Services aux consommateurs



Note : Le Ministère utilise seulement quatre catégories pour classer ses inspections et visites éducatives sur place par type d'industrie :

- La catégorie « recouvrement des dettes » comprend les inspections d'agences de recouvrement, d'agents de recouvrement, d'huissiers et d'huissiers adjoints;
- La catégorie « cimetières » comprend les inspections de cimetières, de crématoriums et de mausolées;
- La catégorie « LPC/autre » comprend les visites éducatives sur place de toutes les entreprises non visées par une loi spécifique;
- La catégorie « cinémas » comprend les inspections de cinémas et de distributeurs et détaillants de films et vidéos.

forte diminution est survenue en 2003-2004, lorsque le Ministère a prévu beaucoup moins d'inspections de clubs vidéo par suite de notre vérification de 2003, dans laquelle nous déplorions l'attention accordée à ce type d'entreprise aux dépens des autres secteurs d'activité. On remarque toutefois une tendance générale à la baisse du nombre total d'inspections et de visites éducatives sur place effectuées durant cette période. Nous avons appris que cette baisse était due en partie au plus grand nombre d'inspections de cimetières (qui peuvent prendre plus de deux fois plus de temps que les autres inspections) découlant du nouveau processus d'évaluation des risques.

- En 2008-2009, le Ministère a effectué 227 visites proactives, dont 60 visaient à aviser les entreprises qui vendent des cartes-cadeaux ou qui accordent des prêts sur salaire des nouvelles exigences législatives et 167 ciblaient des entreprises enregistrées telles que les cimetières, les agences de recouvrement et les cinémas ou clubs vidéo. Étant donné ses ressources humaines limitées, le Ministère n'a pas fait de visites proactives dans d'autres entreprises non enregistrées visées par la LPC (dont celles figurant sur la liste des dix plaintes les plus fréquentes, comme les ateliers de réparation automobile et les détaillants de meubles et d'appareils ménagers).
- Le nouveau processus d'évaluation des risques sert à répartir les ressources existantes, mais il ne précise pas le nombre d'inspections ou de visites éducatives sur place à effectuer dans chaque secteur pour avoir une bonne idée du degré de conformité de l'industrie. Le Ministère n'avait pas procédé à d'autres évaluations formelles afin de déterminer le nombre, la nature et l'étendue des ressources d'inspection requises pour assurer une gestion adéquate des risques pour les consommateurs dans différentes industries. Il affectait plutôt les ressources d'inspection disponibles en

fonction de ses priorités à ce moment-là. Nous avons remarqué qu'en 2008-2009, le Ministère avait effectué seulement 148 inspections et visites éducatives sur place en conséquence directe des quelque 6 000 plaintes écrites qu'il avait reçues. Il n'y avait toutefois pas de registre indiquant le nombre d'inspections ou de visites éducatives sur place demandées par le personnel du Ministère chargé de traiter les plaintes et précisant si le personnel d'inspection avait effectivement donné suite à ces demandes. Cette information permettrait de déterminer si la demande interne d'inspections et de visites éducatives sur place était satisfaite.

- Les organismes d'application du Ministère ayant des fonctions d'inspection comptaient plus d'inspecteurs que le Ministère pour surveiller un plus petit nombre d'entreprises. Par exemple, l'industrie des véhicules automobiles était contrôlée par les neuf inspecteurs du COCVA, tandis que le secteur des voyages l'était par les cinq inspecteurs du CITO. D'autres provinces comptant moins d'habitants et moins d'entreprises disposaient de plus grandes ressources d'inspection pour leurs programmes de protection du consommateur : la Colombie-Britannique employait cinq inspecteurs et, à l'Office de la protection du consommateur du Québec, 35 agents de protection du consommateur répartis entre 11 bureaux régionaux consacraient 40 % de leur temps aux inspections de base. De même, les 146 agents permanents et 23 agents temporaires des normes d'emploi du ministère du Travail de l'Ontario font enquête en cas de plainte et mènent des inspections proactives afin de vérifier les pratiques d'emploi des entreprises.

Comme il est noté plus haut, seules les entreprises enregistrées peuvent être inspectées par le Ministère. En vertu des lois régissant ces entreprises, les inspecteurs du Ministère peuvent : pénétrer dans les locaux d'une entreprise enregistrée à toute heure raisonnable; demander à l'entreprise

de produire des documents ou des objets qui se rapportent à l'inspection; inspecter et enlever des documents ou des objets qui se rapportent à l'inspection. Toutes les autres entreprises sont assujetties à la LPC, qui limite les pouvoirs du Ministère à « demander et recueillir des renseignements et tenter de régler ou de résoudre des plaintes ». En cas d'infraction grave présumée ou soupçonnée, le Ministère peut mener une enquête formelle après avoir obtenu un mandat de perquisition fondé sur des motifs probables de croire qu'une infraction a été commise, pour que l'enquêteur puisse obtenir l'information requise pour bien faire son travail. En l'absence de mandat, les inspecteurs du Ministère doivent se contenter de faire des « visites éducatives sur place » dans les entreprises visées par la LPC : ils ne sont pas autorisés à demander et à inspecter des livres ou des registres, même si de nombreuses plaintes ont été portées contre cette entreprise ou ce type d'entreprise (comme dans le cas des centres de conditionnement physique, des clubs de vacances et des entreprises d'entretien des pelouses).

Par comparaison, nous avons remarqué que de plus grands pouvoirs d'inspection étaient prévus par les lois régissant les organismes d'application du Ministère pour les entreprises réglementées et par la *Loi sur les normes d'emploi* du ministère du Travail pour n'importe quelle entreprise. En Colombie-Britannique et au Québec, les lois sur la protection du consommateur permettent notamment aux inspecteurs de pénétrer dans les locaux d'une entreprise « à toute heure raisonnable » et à « inspecter, vérifier ou examiner les livres et registres, les biens ou autres objets ou la prestation des services sur les lieux ». La *Loi sur la protection du consommateur* du Manitoba donne aux agents des services aux consommateurs le droit d'accéder aux locaux durant les heures de bureau normales lorsqu'il « existe des motifs raisonnables et probables de croire que des documents, de la correspondance ou des registres particuliers ayant rapport à la plainte se trouvent dans les locaux commerciaux en question » et les autorise « à faire des copies ou à tirer des extraits des documents, de la correspondance et des registres ».

RECOMMANDATION 5

Pour élargir l'étendue de ses activités d'inspection pour la protection des consommateurs et ses capacités à cet égard, le Ministère doit :

- faire une évaluation formelle du nombre d'inspecteurs qu'il devrait avoir pour remplir son mandat de façon appropriée et assurer la protection la plus complète possible;
- envisager la possibilité d'obtenir, pour ses inspecteurs, des pouvoirs semblables à ceux conférés à leurs homologues dans d'autres organismes ontariens de protection du consommateur et dans d'autres provinces, qui permettraient à ceux-ci de donner suite aux plaintes des consommateurs et de repérer les infractions possibles de façon plus efficace et plus efficiente.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère utilisera une approche axée sur le risque pour déterminer les ressources en gestion de la conformité nécessaires à l'exécution de son mandat. Il a recruté deux inspecteurs pour compléter son effectif, qui en compte maintenant cinq. Pour accroître la portée de ses activités de réglementation, le Ministère a demandé au ministère du Revenu de lui prêter du personnel afin de pouvoir augmenter le nombre de visites éducatives sur place axées sur les ateliers de réparation automobile et les clubs vidéo. Cette approche l'a aidé à accroître sa présence dans ces secteurs d'activité.

Le Ministère convient que de plus grands pouvoirs d'inspection lui permettraient de mieux protéger les consommateurs ontariens. Il examinera la possibilité de modifier la loi à cette fin.

Mesures d'enquête et d'exécution

Comme le montre la Figure 4, certaines activités et certains résultats d'enquête du Ministère ont beaucoup baissé entre 2002-2003 et 2008-2009, et la quantité de ressources humaines est restée à peu

Figure 4 : Activités d'enquête et résultats obtenus par la Direction de la protection du consommateur du Ministère, 2002-2003-2008-2009

Source des données : Ministère des Services aux consommateurs

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Changement entre 2002-2003 et 2008-2009 (%)
nombre d'enquêtes closes	179	132	136	115	113	107	114	(36)
nombre de personnes et d'entreprises accusées	147	114	144	162	122	163	158	7
nombre de déclarations de culpabilité	125	93	238	265	159	365	161	29
durée des périodes d'incarcération et de probation imposées par les tribunaux (en mois)	733	344	578	836	724	706	474	(35)
règlements négociés par les enquêteurs avant que des poursuites soient intentées* (\$)	595 706	481 436	77 343	111 288	133 508	103 957	100 283	(83)
ordonnances de restitution rendues par les tribunaux (\$)	721 212	128 410	367 492	319 768	314 188	431 932	327 656	(56)
montant des amendes imposées par les tribunaux (\$)	220 250	193 475	495 200	480 427	284 400	362 225	384 850	75

* Ce chiffre exclut les sommes remboursées chaque année (437 645 \$ en 2008-2009) par le biais des processus de traitement des plaintes et des services de médiation du Ministère avant qu'une enquête soit entamée.

près la même, mais nous avons appris que le processus d'enquête était devenu plus complexe et prenait plus de temps, d'autant plus qu'on a tendance à porter un plus grand nombre d'accusations dans chaque cas, et que les nouvelles exigences avaient alourdi la charge de travail associée à l'exécution des ordonnances de restitution des tribunaux. À notre connaissance cependant, le Ministère n'a pas cherché à évaluer l'efficacité de ses activités d'application des règlements ni des mesures à sa disposition.

Le Ministère peut notamment révoquer le permis d'une entreprise enregistrée; émettre une ordonnance exécutoire à l'égard d'une entreprise visée par la LPC; inclure le nom d'une entreprise dans la base de données Avis aux consommateurs; engager des poursuites et demander à un tribunal

de rendre une ordonnance. Le Ministère a révoqué entre 4 et 28 permis par année depuis notre vérification de 2003, mais il a émis seulement 3 ordonnances exécutoires durant cette période. Il a aussi envoyé des lettres d'observations à des particuliers et des entreprises, mais ces lettres étaient surtout utilisées à des fins de médiation et n'engageaient pas les particuliers ou les entreprises concernés. Nous avons appris que la révocation d'un permis n'aidait pas nécessairement à régler certains problèmes courants, par exemple en obligeant un propriétaire de cimetière à présenter les rapports annuels exigés. Les ordonnances exécutoires et les poursuites demandent énormément de temps et de ressources au Ministère.

D'autres administrations nord-américaines et plusieurs autres ministères de l'Ontario ont introduit

des pénalités administratives de nature financière comme solution de rechange aux poursuites pour certaines infractions. Selon cet arrangement, les contrevenants qui n'ont pas commis d'infraction criminelle se voient imposer des sanctions pécuniaires. En cas d'appel, le processus administratif prévu est plus rapide et moins coûteux que le recours aux tribunaux. De plus, certains autres ministères peuvent infliger des amendes mineures en vertu de la Partie I de la *Loi sur les infractions provinciales*. Mieux connues sous le nom de contraventions, ces amendes peuvent constituer un moyen plus économique et plus rapide de sévir contre les infractions moins graves. Le Ministère ne dispose d'aucune de ces deux options plus économiques pour appliquer les lois sur la protection du consommateur, lesquelles devraient être modifiées avant qu'il puisse se prévaloir des options en question.

Par contraste, les lois régissant les organismes d'application du Ministère leur permettent d'imposer des sanctions administratives pécuniaires. Les autres ministères habilités à imposer de telles sanctions comprennent ceux qui sont chargés de faire respecter les normes d'emploi, de protéger l'environnement, d'assurer la salubrité des aliments et de gérer les forêts.

Nous avons également remarqué que le Ministère n'avait pas fait d'évaluation formelle de sa base de données Avis aux consommateurs depuis son introduction en 2005 afin de déterminer si elle aidait effectivement à promouvoir la conformité. À cet égard, nous avons remarqué ce qui suit :

- D'après les résultats de notre sondage indépendant, moins d'un répondant sur dix avait entendu parler de la base de données Avis aux consommateurs et seulement 10 % d'entre eux l'avaient consultée. Cependant, lorsqu'on les a informés de l'existence du site Web du Ministère et de sa base de données Avis aux consommateurs, 96 % des répondants ont déclaré qu'ils utiliseraient probablement ou très probablement l'information fournie.
- En 2008, près de 10 000 internautes ont accédé à la base de données Avis aux consommateurs.

Par contraste, la base de données équivalente du Québec attire près de 60 000 visiteurs chaque année.

RECOMMANDATION 6

Pour que ses efforts d'application de la loi viennent à point nommé et qu'ils aident à assurer la conformité et à prévenir les infractions aux lois sur la protection du consommateur, le Ministère doit :

- songer à introduire des outils d'application plus expéditifs et plus efficaces, dont des sanctions administratives pécuniaires et des contraventions, pour les infractions moins graves qui ne justifient pas des poursuites au criminel;
- entreprendre des examens périodiques de son programme d'enquête, de ses mesures d'exécution et de sa base de données Avis aux consommateurs afin d'en évaluer l'efficacité et d'identifier les points à améliorer, notamment en étudiant les pratiques exemplaires en vigueur dans des organismes semblables.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère examinera les outils d'application des règlements et déterminera s'il doit acquérir d'autres outils pour traiter les infractions moins graves.

La *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire* permet aux inspecteurs d'imposer des pénalités administratives pécuniaires (PAP) pour sanctionner différentes infractions. Le Ministère évaluera l'efficacité des PAP avec soin afin de déterminer si elles peuvent aider à améliorer la conformité dans d'autres secteurs, auquel cas il faudra modifier les lois pour pouvoir appliquer les PAP dans ces secteurs.

La Direction de la protection du consommateur engagera des discussions avec d'autres organismes canadiens de protection du consommateur sur les meilleures pratiques en matière

de vérification et de gestion de la conformité. Nous analyserons les pratiques et techniques exemplaires en vigueur dans d'autres provinces afin d'améliorer la base de données Avis aux consommateurs et d'accroître la conformité des entreprises qui exercent leurs activités en Ontario.

Le Ministère convient qu'il serait utile de consulter d'autres organismes, et son personnel d'application continue de participer activement à plusieurs forums interorganisationnels. Le Ministère examinera les meilleures pratiques d'enquête en vigueur dans d'autres administrations.

Comptes en fiducie des cimetières

La *Loi sur les cimetières* énonce les obligations des propriétaires de cimetière et les droits des consommateurs qui achètent des tombes, des services de crémation et des services d'enterrement. L'Ontario compte plus de 5 000 cimetières enregistrés, exploités par environ 2 400 propriétaires. À peu près les deux tiers des cimetières exercent des activités de vente. Le Ministère vérifie si les propriétaires de cimetière se conforment à certaines exigences financières, dont l'obligation de déposer entre 15 % et 40 % du produit des ventes des droits d'inhumation dans des comptes en fiducie. Le revenu tiré de ces comptes est censé financer les coûts à long terme de l'entretien des cimetières (pierres tombales, terrains et bâtiments).

Étant donné que des centaines de millions de dollars payés par les consommateurs ont été déposés dans des comptes en fiducie, les propriétaires de cimetière sont tenus de produire des déclarations annuelles, avec les états des comptes en fiducie, dans les trois mois suivant la fin de leur exercice. Chaque déclaration doit être certifiée complète et exacte par le propriétaire et par un fiduciaire indépendant. Les propriétaires de cimetière doivent aussi produire, dans les six mois suivant la fin de l'exercice, des états financiers vérifiés pour les fonds

d'entretien en fiducie de plus de 500 000 \$ et les fonds de prévoyance en fiducie (en cas d'arrangements préalables de services funéraires) de plus de 100 000 \$.

Le personnel du Ministère est chargé d'examiner, en temps opportun, les déclarations annuelles des propriétaires de cimetière afin de déceler les erreurs, les omissions et les cas de non-conformité aux exigences. La surveillance de ces déclarations, particulièrement en ce qui concerne les comptes en fiducie, vise à réduire le plus possible le risque que les paiements des consommateurs ne soient pas déposés dans les comptes en fiducie exigés ou que les montants déposés soient insuffisants. L'autre risque important est que le propriétaire n'ait pas les moyens d'assurer l'entretien du cimetière. En pareil cas, il peut être nécessaire de confier l'exploitation du cimetière à la municipalité, aux frais des contribuables. Environ 150 cimetières ont été transférés aux municipalités depuis 1999.

Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous faisons remarquer que moins de la moitié des propriétaires de cimetière avaient présenté les déclarations annuelles requises et que le Ministère n'avait pas examiné les déclarations reçues pour s'assurer que les fonds en fiducie faisaient l'objet d'une comptabilisation appropriée. Lors de notre vérification de cette année, nous avons noté que le Ministère avait amélioré sa surveillance des propriétaires de cimetière pour que ceux-ci produisent les rapports financiers requis et se conforment aux exigences juridiques.

Par exemple, en 2006, le Ministère a élaboré un guide d'évaluation des risques pour la surveillance de la conformité des propriétaires de cimetière de l'Ontario à l'obligation d'établir des fonds en fiducie, et il a utilisé ce guide pour prioriser ses activités d'inspection et d'enquête. Les 35 enquêtes lancées entre 2003 et 2008 avaient donné lieu à quatre poursuites au moment de notre vérification.

Nous avons néanmoins conclu que le Ministère devait prendre des mesures plus efficaces pour amener les propriétaires de cimetière à produire toutes les déclarations annuelles exigées. Par

exemple, nous avons noté que de 7 % à 13 % des propriétaires n'avaient pas présenté le rapport annuel requis entre 2003 et 2007. Par ailleurs, plus de 260 propriétaires qui exploitent un ou plusieurs cimetières actifs accusaient plus d'un an de retard, car ils n'avaient toujours pas déposé de rapport pour l'année 2007 en février 2009. Près de 90 % de ces propriétaires se classaient dans la catégorie des « petits » propriétaires, c'est-à-dire qu'ils procédaient à moins de dix inhumations par an et possédaient moins de 100 000 \$ dans leurs comptes en fiducie. Nous avons toutefois noté que deux propriétaires de cimetière – dont un « petit » et un « grand » (qui procède à plus de dix inhumations par an et possède jusqu'à 500 000 \$ dans son fonds en fiducie) – n'avaient pas produit de rapport annuel depuis 1992. Le personnel du Ministère a lancé des inspections en 2008 après avoir essayé de contacter les deux propriétaires en question à de nombreuses reprises depuis 2005. Cependant, à la fin de notre vérification, il n'avait toujours pas réussi à les amener à se conformer aux exigences et il n'avait pas non plus émis d'ordonnances exécutoires contre eux.

Dans le cas des propriétaires de cimetière qui produisent des déclarations, le Ministère doit améliorer ses procédures d'examen financier pour que les déclarations fassent l'objet d'une évaluation adéquate et que les écarts financiers soient corrigés. Nous avons examiné le Système de suivi des dossiers consommateurs (SSDC) du Ministère, qui sert à extraire des données des déclarations, et noté que, pour environ 160, ou 8 %, des plus de 2 000 propriétaires qui exploitent près de 3 000 cimetières actifs, il manquait des renseignements requis pour vérifier si les montants déclarés par les propriétaires correspondaient aux fonds détenus par les fiduciaires pour une année donnée.

Le SSDC indiquait que le personnel du Ministère qui avait examiné les déclarations produites pour les années 2003 à 2007 avait repéré des « déficiences » dans presque 1 200 cas. Ces déficiences pouvaient être des écarts de solde, des erreurs, des rapports manquants ou incomplets. Nous avons

toutefois remarqué que les déficiences n'étaient pas toutes consignées dans le système. Dans notre échantillon, nous avons trouvé 30 cas d'écart entre les fonds déclarés par le propriétaire et le compte en banque du fiduciaire, mais seulement 7 de ces cas avaient été consignés dans le SSDC par le personnel du Ministère. Dans les cas où le montant déclaré par le propriétaire était supérieur au solde du compte en fiducie, l'écart non déclaré variait entre quelques milliers et 2,4 millions de dollars. Si la déficience n'est pas signalée dans le SSDC, le Ministère ne prend aucune mesure de suivi ou d'enquête auprès du propriétaire de cimetière. Nous avons également constaté qu'environ le quart des 1 200 déficiences signalées dans le SSDC n'avait toujours pas été réglé en février 2009.

RECOMMANDATION 7

Pour que les propriétaires de cimetière présentent les rapports exigés par la loi, qu'il soit rendu compte des fonds et que ceux-ci soient suffisants pour assurer l'entretien à long terme des cimetières, le Ministère doit :

- veiller à ce que tous les propriétaires de cimetière produisent une déclaration chaque année;
- prendre des mesures efficaces en temps opportun pour faire respecter les exigences en matière de rapports, pour réaliser une évaluation adéquate des rapports reçus et pour régler les écarts financiers repérés.

Étant donné la charge de travail que la *Loi sur les cimetières* impose à ses ressources humaines limitées, le Ministère devrait aussi examiner la possibilité de faire administrer cette loi par un organisme d'application.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le fait que de nombreux petits cimetières sont exploités par des bénévoles complique l'évaluation des risques et rend difficile l'application des règlements. Le Ministère veillera à ce que tous

les propriétaires de cimetières produisent leurs déclarations annuelles.

Le Ministère reconnaît l'importance de prendre des mesures efficaces en temps opportun dans le secteur des cimetières et il s'efforcera d'accélérer le règlement des écarts financiers repérés dans les déclarations.

La *Loi de 1996 sur l'application de certaines lois traitant de sécurité et de services aux consommateurs* contient une disposition permettant à un organisme d'application d'administrer le règlement régissant les cimetières.

SURVEILLANCE DES ORGANISMES D'APPLICATION PAR LE MINISTÈRE

Après l'adoption en 1996 de la *Loi sur l'application de certaines lois traitant de sécurité et de services aux consommateurs* (LALSSC), l'Ontario a établi cinq organismes d'application désignés (organismes d'application) pour permettre à certaines industries d'assumer des fonctions de réglementation qui relevaient auparavant du Ministère. À ce moment-là, le Ministère avait déjà conclu des ententes semblables pour les garanties des logements neufs et les fournisseurs de services funéraires. La société VQA Ontario a été établie par loi habilitante en 2000 (voir la Figure 1). Les organismes d'application ont été créés surtout parce qu'ils s'intéressent aux industries réglementées et qu'ils devraient donc être mieux placés pour répondre aux besoins du marché et maintenir des normes élevées, et pour réduire la taille et le coût de l'administration gouvernementale.

La LALSSC énonce les principales responsabilités et obligations des cinq organismes d'application établis. Par exemple, elle exige qu'une entente administrative soit conclue entre le Ministère et chaque organisme d'application; prévoit le dépôt à l'Assemblée législative du rapport annuel de chaque organisme d'application; permet au ministre de nommer des membres au conseil d'administration de chaque organisme d'application, à condition

que les personnes nommées par le ministre ne constituent pas la majorité des membres du conseil; et autorise le ministre à mettre fin à la délégation. Par contraste, la loi qui établit Tarion ne spécifie pas les comptes que cet organisme doit rendre au Ministère.

Les ministères doivent aussi respecter la directive sur l'obligation de rendre compte établie en 1997 par le Secrétariat du Conseil de gestion pour les relations avec les fournisseurs de services de l'extérieur, dont les organismes sans but lucratif tels que les organismes d'application. Une responsabilisation efficace comporte trois éléments clés : i) définir les attentes, les rôles et les responsabilités, et uniformiser les mesures; ii) surveiller le rendement et en rendre compte; et iii) examiner le rendement par rapport aux attentes et prendre des mesures correctives au besoin. Ceci nécessite des contrôles et procédures de vérification en matière de fonctionnement et de finances ainsi que le droit de mener des vérifications indépendantes.

La Figure 5 résume les principales attentes à l'égard du Ministère et des organismes d'application.

Mécanismes de responsabilisation et de surveillance

Il faut assurer une surveillance appropriée pour veiller à ce que les services au public soient fournis de façon à la fois efficace et économique, notamment lorsque les services et responsabilités clés en matière de protection du consommateur et de sécurité publique sont délégués à d'autres organismes au nom du gouvernement. Dans sa relation avec chaque organisme d'application, le Ministère doit assurer une surveillance appropriée de haut niveau tout en évitant de tomber dans la microgestion. Les organismes d'application doivent jouir de l'autonomie nécessaire pour gérer leurs activités quotidiennes sans l'intervention constante des gestionnaires du Ministère, tandis que ces derniers doivent mettre en place une relation de responsabilisation efficace, recueillir des données suffisantes,

Figure 5 : Principales attentes à l'égard du Ministère et des organismes d'application

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Responsabilité	Rôle du Ministère	Rôle de l'organisme d'application
lois et règlements, normes et code de conduite spécifiques à un secteur	établit et modifie des lois et règlements pour ajuster ou changer les règles du marché et pour définir le mandat, les pouvoirs et les responsabilités des organismes d'application	<ul style="list-style-type: none"> recommande des projets de loi ou de règlement au ministre ou lui donne des conseils sur des questions de nature urgente ou critique élabore des normes et un code de conduite spécifiques au secteur surveillé
gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> le ministre peut nommer jusqu'à 50 % des membres du conseil d'administration, qui peut inclure des représentants des consommateurs, de l'industrie et du gouvernement établit l'entente administrative qui stipule les responsabilités du conseil d'administration, les comptes à rendre et les exigences en matière de conduite et de rapports sur le rendement surveille le rendement de l'organisme d'application pour protéger l'intérêt public et promouvoir la sécurité du public et la protection du consommateur 	<ul style="list-style-type: none"> le conseil d'administration nomme la majorité de ses membres et établit les processus de gouvernance, notamment en ce qui concerne les élections, les assemblées annuelles, les procédures de vote, le règlement intérieur, etc. le conseil établit la structure de l'organisme, ses besoins en matière de dotation, ses cadres de contrôle, et ses politiques administratives et opérationnelles surveille toutes les activités d'administration et de réglementation quotidiennes
planification et responsabilisation organisationnelles	<ul style="list-style-type: none"> examine le plan d'activités pluriannuel et les états financiers vérifiés annuels examine le rapport annuel et le dépose à l'Assemblée législative demande des rapports ou des renseignements additionnels trimestriels ou ponctuels à l'organisme d'application le ministre, le sous-ministre et des membres du personnel du Ministère rencontrent le conseil d'administration et la haute direction plusieurs fois par an pour discuter des enjeux clés 	<ul style="list-style-type: none"> élabore des plans d'activités pluriannuels qui énoncent les objectifs, les initiatives prévues et les mesures du rendement le conseil d'administration présente un rapport annuel au public et au Ministère sur l'exécution de son mandat et ses principales réalisations obtient une vérification financière annuelle
droits	approuve le processus d'établissement des droits pour l'organisme d'application	fixe le barème des droits conformément au processus établi, perçoit les revenus connexes et les utilise pour financer les opérations
mise en conformité et application des lois et règlements	aucun	<ul style="list-style-type: none"> enregistre des entreprises et des particuliers et leur délivre des permis offre des programmes d'éducation et de formation effectue des inspections et des enquêtes, intente des poursuites, sanctionne les infractions (p. ex. en révoquant ou en suspendant des enregistrements ou permis et en imposant des amendes) examine les plaintes des consommateurs et les règle par médiation, peut aussi maintenir un fonds général d'indemnisation financé par les membres pour rembourser les consommateurs

utiles et crédibles en temps opportun et analyser celles-ci pour s'assurer que le public reçoit le niveau approprié de service de façon rentable et dans des délais acceptables.

Dans notre vérification de 2003, nous avons conclu, en nous fondant sur notre examen des données recueillies par le Ministère et de ses activités de surveillance, qu'il ne pouvait pas être raisonnablement certain que la sécurité publique et les consommateurs bénéficiaient d'une protection adéquate de la part des organismes d'application. Notre vérification indiquait que le Ministère n'avait pas mis en place les mécanismes requis pour garantir la fiabilité des résultats déclarés par les organismes d'application. Nous avons également constaté que les efforts de surveillance du Ministère laissaient à désirer.

Par suite de notre vérification de 2003 et des efforts continus du Ministère pour améliorer son cadre de responsabilisation envers les organismes d'application, le Ministère a :

- établi un système de suivi annuel pour s'assurer que les rapports annuels sont reçus dans les délais et que le Ministère fournit une rétroaction;
- établi un système permettant d'assurer un suivi trimestriel des mesures du rendement et de surveiller les tendances et les lacunes par rapport aux engagements pris par les organismes d'application;
- établi un système de suivi qui permet de vérifier le nombre et le pourcentage de personnes nommées par le ministre à chaque conseil d'administration, ainsi que leur taux d'assiduité aux réunions.

Le Ministère s'est aussi employé à conclure des ententes de responsabilisation avec les organismes d'application ou à mettre à jour les ententes existantes. Le ministre a signé sa première lettre de responsabilité avec Tarion en 2003 et plusieurs lettres subséquentes apportant d'autres modifications. Les ententes administratives conclues avec les organismes d'application visés par la LALSSC ont été mises

à jour en 2005 afin de spécifier, par exemple, les plans d'activités et rapports annuels requis.

Durant la vérification en cours, nous avons remarqué que le Ministère avait lancé plusieurs initiatives bien conçues et amélioré sa relation de responsabilité avec les organismes d'application; il doit toutefois renforcer sa surveillance ainsi que les exigences en matière de rapports des organismes d'application pour mieux protéger les consommateurs et l'intérêt public. Les sections qui suivent font état de nos observations et préoccupations à cet égard.

Formalisation des relations de responsabilité avec Tarion

La *Loi sur le Régime de garanties des logements neufs de l'Ontario* (dont la dernière modification remonte à 2006) ne définit pas encore les exigences particulières à respecter pour mettre en place un cadre de responsabilisation entre le ministre et Tarion semblable à celui établi par la LALSSC pour d'autres organismes d'application. Le Ministère a donc suivi un cheminement différent – qui a demandé de longues négociations – pour définir sa relation de responsabilité avec Tarion. C'est dans la lettre de responsabilité signée avec le ministre en 2003 que Tarion a reconnu formellement pour la première fois qu'elle est pleinement imputable au ministre. Cette lettre de responsabilité était toutefois beaucoup moins détaillée que les ententes administratives établies pour d'autres organismes d'application. Elle ne spécifiait pas les rôles et responsabilités des deux parties; les exigences concernant la présentation ou le contenu d'un plan d'activités; les détails à inclure dans le rapport annuel; le processus et les critères d'établissement des frais; et les frais de surveillance que Tarion doit payer au Ministère au même titre que les autres organismes d'application.

Ainsi, de nombreuses exigences imposées à d'autres organismes d'application ne sont pas mentionnées dans les ententes de responsabilisation conclues avec Tarion depuis 2003. Nous avons toutefois remarqué que, depuis 2006, après avoir

reçu plusieurs lettres du ministre – qui soulevait notamment des préoccupations concernant le nombre élevé de plaintes des consommateurs – Tarion avait apporté d'importantes améliorations à ses relations de responsabilité avec le Ministère. Ces améliorations comprennent de nouvelles enquêtes auprès des propriétaires; un plus grand nombre de personnes nommées par le ministre au conseil d'administration de Tarion; la communication du plan d'activités et du plan stratégique de Tarion au Ministère; la transmission d'autres données trimestrielles sur le service, les réclamations, les plaintes, la dotation et les problèmes de gouvernance; ainsi qu'une plus grande transparence publique (Tarion a notamment tenu ses premières assemblées générales annuelles publiques en avril 2009 et commencé à divulguer plus de renseignements dans son rapport annuel). Au moment de notre vérification, Tarion avait accédé à presque toutes les demandes présentées par le ministre en 2008, et nous avons appris que les autres changements demandés étaient en cours.

Examen des relations de responsabilité

En 2004, après avoir pris connaissance de notre vérification de 2003, le Comité permanent des comptes publics a recommandé un examen détaillé de l'initiative des organismes d'application pour s'assurer que la sécurité publique et les consommateurs jouissent d'une protection adéquate et que des mécanismes sont en place pour rendre fidèlement compte des résultats obtenus.

Le Ministère a alors répondu au Comité qu'il avait demandé à une société d'experts-conseils d'évaluer les organismes d'application en 2001 et qu'il s'était employé avec les organismes à mettre en oeuvre les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation. Il était notamment recommandé d'améliorer les communications avec le public; de tenir compte des commentaires des intervenants; d'améliorer l'éducation et la sensibilisation du public; d'établir des mesures de rendement axées sur les résultats; d'offrir de meilleurs services à la

clientèle; et de mieux gérer les risques. Le Ministère a indiqué qu'il continuerait de travailler avec les organismes d'application à l'amélioration des lois, des règlements et des mécanismes de gouvernance en se fondant sur les résultats des examens continus.

Le Ministère nous a informés que la recommandation formulée par le Comité permanent en 2004 n'avait pas donné lieu à d'autres examens détaillés et qu'il avait concentré ses efforts sur l'amélioration de ses ententes de responsabilisation avec chacun des organismes d'application. Le Ministère a aussi tenu compte des préoccupations que nous avons soulevées en 2003 au sujet de la fiabilité des résultats déclarés par la CNTS et travaillé avec la Commission à mieux contrôler l'intégrité de ses données.

Le 10 août 2008, un dépôt de gaz propane a explosé avec des conséquences tragiques à Toronto. L'enquête officielle sur l'incident et sur le détaillant de propane se poursuivait à la fin de notre vérification. Le Ministère a également lancé un examen indépendant de la sécurité relative au propane en Ontario. L'enregistrement, la délivrance des permis et l'inspection des détaillants de propane relèvent de la responsabilité de la CNTS. Les préoccupations relatives à la qualité des renseignements déclarés par la CNTS qui avaient été soulevées par le public à la suite de l'incident ont d'ailleurs amené le Ministère à entreprendre un autre examen interne de la gouvernance du conseil d'administration de la CNTS.

En réponse à l'incident, le 28 août 2008, le Ministère a établi un groupe d'experts chargé de faire un examen approfondi du cadre législatif et réglementaire pour l'entreposage, la manipulation, l'emplacement et le transport du propane. Le 13 novembre 2008, le ministre a annoncé qu'il était prévu de mettre en oeuvre les 40 recommandations du groupe d'experts. Le 28 mai 2009, le gouvernement a aussi proposé des modifications à la loi visant à améliorer la responsabilité et la transparence de la CNTS et à renforcer le système de sécurité technique de la province. Les modifications proposées obligeraient

la CNTS à nommer un agent de risque et de sécurité principal pour qu'il fournisse un examen indépendant de la CNTS et produise un rapport annuel public sur la façon dont la Commission remplit son mandat en matière de sécurité publique; donneraient au ministre le pouvoir de guider l'orientation stratégique de la CNTS en émettant des directives en matière de politiques et de nommer le président et le vice-président parmi les membres du conseil d'administration; et permettraient au vérificateur général d'accéder aux livres comptables de la CNTS au cas où il déciderait d'effectuer une vérification.

En octobre 2008, le Ministère a lancé le genre d'examen des organismes d'application que le Comité permanent lui avait recommandé d'entreprendre quatre ans auparavant. L'étude devait se dérouler en deux phases, la première étant axée sur les deux organismes chargés d'appliquer les lois et règlements sur la sécurité publique – la CNTS et l'OSIE – et la deuxième, sur les six organismes responsables de la protection du consommateur. L'examen comportait trois grands thèmes : la gouvernance et la responsabilisation, les relations avec les intervenants et avec le public, et le rendement.

Le Ministère nous a informés qu'il avait été incapable de respecter les exigences habituelles en matière de concurrence lorsqu'il a engagé un consultant pour cet examen. En effet, selon la directive d'approvisionnement diffusée par le Conseil de gestion du gouvernement en novembre 2007, il aurait dû inviter au moins cinq consultants préautorisés inscrits sur la liste de fournisseurs attitrés du gouvernement à présenter une proposition. À titre d'information, 30 consultants sont inscrits sur cette liste dans la catégorie « services d'évaluation de programme et de mesure du rendement ». Nous avons remarqué que le Ministère avait plutôt opté pour un processus d'approvisionnement « concurrentiel restreint » – ce qui est permis par la directive lorsque les circonstances le justifient, si la valeur du contrat est inférieure à 500 000 \$ et si le sous-ministre est d'accord. (Les contrats, dont la valeur varie entre 500 000 \$ et 1 million de dollars, doivent être approuvés par le Conseil de gestion de

la chaîne d'approvisionnement, qui est un comité de cadres supérieurs établi par le Conseil de gestion du gouvernement.) Le Ministère a appuyé la décision en raison de l'urgence de l'examen (dans le cadre des mesures prises par le Ministère en réponse à l'explosion du dépôt de propane); du degré élevé de confidentialité rendu nécessaire par l'intense couverture médiatique et les critiques formulées par le public à l'égard du modèle des organismes d'application; et de la nécessité de faire appel à un expert-conseil dans le domaine de la gouvernance et de la responsabilisation du secteur public. Nous avons noté que quatre consultants avaient été invités à soumettre des propositions, mais que seulement deux d'entre eux l'avaient fait. Un seul des quatre consultants invités à soumissionner était inscrit sur la liste de fournisseurs attitrés préautorisés. En novembre 2008, après avoir examiné les soumissions à l'interne, le Ministère a choisi une entreprise non inscrite sur la liste des fournisseurs attitrés malgré un prix maximal proposé de 499 335 \$, qui dépassait d'environ 150 000 \$ le prix proposé par l'autre consultant, dont le nom figurait sur la liste.

La phase un de l'examen s'est terminée en mars 2009, et la phase deux a duré jusqu'en mai 2009. Dans son examen, le consultant appuyait généralement le modèle existant des organismes d'application, mais il recommandait différents moyens d'en renforcer l'efficacité dans des domaines tels que la gouvernance réglementaire et d'entreprise, les outils de responsabilisation et de surveillance du Ministère, l'engagement des intervenants, la collaboration entre les organismes d'application et les mesures de rendement. Le consultant a également recommandé des améliorations dans des secteurs tels que les activités d'inspection et d'application des règlements, les systèmes d'information, les processus et procédures de contrôle et d'assurance de la qualité des données, et la divulgation des renseignements.

Personnes nommées par le ministre au conseil d'administration des organismes d'application

Un des mécanismes établis pour contrôler les organismes d'application est le pouvoir du ministre de nommer des membres au conseil d'administration, qui peut comprendre des représentants des consommateurs, de l'industrie et du gouvernement. Les membres nommés par le ministre protègent les intérêts du Ministère en participant directement aux décisions et activités de l'organisme et ils peuvent défendre le point de vue des consommateurs auprès du conseil, qui est dominé par les représentants de l'industrie réglementée. Une bonne pratique adoptée par le Ministère en 2006 consiste à offrir une formation annuelle à chaque membre nommé par le ministre. Nous avons noté plusieurs points à améliorer pour que le Ministère puisse bénéficier au maximum des membres du conseil d'administration nommés par le ministre et équilibrer les intérêts représentés :

- La LALSSC autorise le ministre à nommer jusqu'à la moitié des membres du conseil d'administration des organismes d'application. Dans notre vérification de 2003, nous faisons remarquer que les personnes nommées par le ministre, qui sont indépendantes des industries réglementées, représentaient en moyenne seulement 16 % des membres du conseil d'administration. Le ministre a fait plusieurs autres nominations depuis, afin d'améliorer la représentation des consommateurs et du Ministère aux conseils d'administration de Tarion et de la CNTS. Cependant,

comme le montre la Figure 6, les personnes nommées par le ministre constituent seulement entre 25 % et 33 % des membres.

- Les organismes d'application sont des sociétés sans but lucratif mandatées par le Ministère et par la loi pour assurer la sécurité publique ou protéger les consommateurs. Chacun des conseils d'administration a établi son propre processus et ses propres critères de sélection des membres autres que ceux nommés par le ministre. En l'absence d'exigences législatives ou de directives du Ministère, chaque conseil a décidé que les représentants de l'industrie constitueraient la majorité de ses membres, et le Ministère n'a pas cherché à encourager un meilleur équilibre entre les représentants du gouvernement, des consommateurs, du public et de l'industrie. La domination actuelle de l'industrie pourrait influencer ou donner l'impression d'influencer les décisions des organismes d'application. Par exemple, Tarion, qui a pour mandat de protéger les acheteurs de logements neufs en Ontario, exige que la majorité des membres de son conseil d'administration (8 sur 15) soient nommés par l'Ontario Home Builders' Association (OHBA), qui défend les intérêts des constructeurs. Tarion permet aussi à un représentant de l'OHBA (généralement son président) d'observer toutes les réunions du conseil, ce qui est une pratique commerciale inhabituelle.
- Trois cadres supérieurs du Ministère, dont deux sont chargés de surveiller les organismes d'application, ont été nommés à des conseils d'administration. À titre de membres,

Figure 6 : Composition du conseil d'administration de certains organismes d'application, au 1^{er} avril 2009

Source des données : Ministère des Services aux consommateurs

	OSIE	COCVA	COI	Tarion	CITO	CNTS*	Total
nombre total de membres du conseil	12	12	12	15	15	14	80
nombre de membres nommés par le ministre	3	3	3	5	4	4	22
pourcentage de membres nommés par le ministre	25	25	25	33	27	29	27

* En septembre 2009, la CNTS comptait porter à 6 le nombre de membres nommés par le ministre et réduire à 13 le nombre total de membres, ce qui ferait monter à 46 % le pourcentage de membres nommés par le ministre.

ils participent aux processus décisionnels du conseil et reçoivent des renseignements substantiels sur les activités des organismes d'application. En 2004, la Cour suprême du Canada a déclaré :

« En vertu de l'obligation fiduciaire prévue par la loi, les administrateurs et les dirigeants doivent agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la société. Ils doivent respecter la confiance qui leur a été accordée et gérer les actifs qui leur sont confiés de manière à réaliser les objectifs de la société. Ils doivent éviter les conflits d'intérêts avec la société [...] Ils ne doivent pas profiter du poste qu'ils occupent pour tirer un avantage personnel. Ils doivent préserver la confidentialité des renseignements auxquels leurs fonctions leur donnent accès. Les administrateurs et les dirigeants doivent servir la société de manière désintéressée et avec loyauté et intégrité. »

Nous avons appris que le Ministère offrait une formation annuelle aux membres nommés par le ministre pour qu'ils évitent les conflits d'intérêts et accordent la plus haute importance à ses intérêts. Les personnes nommées par le ministre, y compris les employés du Ministère, doivent signer des ententes de confidentialité détaillées avec les organismes d'application. Il leur est donc interdit de discuter des délibérations du conseil avec le Ministère ou de partager avec lui toute information obtenue à titre de membres, sans l'autorisation expresse du conseil. Ceci risque de placer les membres qui représentent le Ministère dans une délicate situation de conflit d'intérêts.

Accès à l'information des organismes d'application

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP) s'applique aux ministères

provinciaux de l'Ontario, à la plupart des organismes et commissions provinciales, aux collèges communautaires et universités, ainsi qu'aux réseaux locaux d'intégration des services de santé. La LAIPVP exige du gouvernement qu'il protège la confidentialité des renseignements personnels qui figurent dans ses documents, mais elle donne aussi aux particuliers le droit de demander à accéder à l'information détenue par le gouvernement, dont les documents généraux et ceux qui contiennent des renseignements personnels les concernant. Cependant, comme les organismes d'application ne sont pas assujettis à la LAIPVP, le public n'a pas droit d'accès à l'information qu'ils détiennent.

Nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas non plus le droit d'accéder aux documents des organismes d'application et, comme il est indiqué dans la section qui précède, les membres du conseil d'administration nommés par le ministre ne peuvent pas informer le Ministère des activités des organismes d'application parce qu'ils ont signé des ententes de confidentialité. Les ententes administratives stipulent que tous les documents obtenus, créés ou mis à jour par les organismes d'application dans l'exercice des fonctions qui leur ont été déléguées leur appartiennent. Nous avons constaté que les ententes administratives révisées en 2005 spécifiaient des renseignements additionnels (comme les détails des objectifs opérationnels; les mesures de rendement en matière de conformité, d'efficacité; et les détails de nature financière) que les organismes d'application devraient inclure dans leurs plans d'activités et leurs rapports annuels. L'accès du Ministère à l'information reste toutefois limité, à moins que l'organisme d'application ne choisisse de partager cette information. Par exemple, le Ministère n'a pas l'habitude de demander ou de recevoir des renseignements sur :

- les délibérations des réunions du conseil d'administration et du comité consultatif;
- les programmes d'assurance de la qualité et les résultats des examens que l'organisme d'application fait faire sur ses programmes et principaux secteurs d'intervention, par

exemple en ce qui concerne les activités d'inspection et la qualité des données;

- les plans stratégiques pluriannuels qui définissent les priorités et activités à long terme de l'organisme d'application;
- les rapports présentés aux comités de vérification par les vérificateurs financiers de l'extérieur qui font état des préoccupations concernant les contrôles internes de nature financière ou opérationnelle et d'autres questions financières;
- les salaires et autres formes de rémunération des membres de la direction et du personnel;
- les politiques relatives au remboursement des dépenses de déplacement et autres des employés;
- le recours à des consultants et les coûts correspondants;
- les ressources en dotation dans des secteurs clés, comme les agents d'inspection et d'application des règlements, les représentants des centres d'appels et les cadres supérieurs.

Le Ministère doit disposer de renseignements pertinents en temps opportun pour s'assurer que les conseils d'administration des organismes d'application s'acquittent de façon adéquate de leurs responsabilités fiduciaires et établissent des mécanismes d'assurance de la qualité pour leurs systèmes et procédures afin de réduire les risques clés. Un examen des procès-verbaux des réunions des conseils, par exemple, révélerait les questions importantes portées à l'attention des conseils et les décisions prises pour répondre aux préoccupations. Le CITO surveillait la situation financière précaire d'un grand voyageur depuis plusieurs mois lorsque l'entreprise a soudainement mis fin à ses opérations le 15 avril 2009, laissant ses clients en rade à l'étranger. Nous croyons comprendre que le Ministère était resté inconscient des risques financiers et des risques pour les consommateurs associés à l'exploitation continue de la société jusqu'à ce que son effondrement soit rendu public.

De même, le Ministère pourrait vérifier l'information sur les salaires et autres formes de

rémunération versés aux membres de la direction et du personnel, sur l'utilisation et le coût des consultants, et sur les dépenses de déplacement et autres des employés pour s'assurer que les organismes d'application utilisent leurs revenus de façon appropriée en tant qu'organismes semi-publics.

Les ententes administratives conclues entre le Ministère et les organismes d'application ne contiennent aucune directive selon laquelle ceux-ci doivent utiliser leurs revenus avec prudence et dans le respect des principes d'économie et d'efficacité. Le personnel du Ministère chargé de surveiller les organismes d'application avec qui nous sommes entretenus a indiqué qu'il n'avait pas le pouvoir d'obliger les organismes à faire une utilisation économique et efficace de leurs revenus. De fait, la LALSSC stipule que les sommes qu'un organisme d'application désigné perçoit « ne sont pas des deniers publics » et que l'organisme « peut les utiliser pour exercer des activités conformément à ses objets ou à d'autres fins raisonnablement reliées à ceux-ci ». Bien que les revenus n'appartiennent pas au Ministère, le fait que les revenus reçus par les organismes d'application sont octroyés par des lois provinciales devrait, à notre avis, permettre au Ministère de s'attendre à ce que ses ententes de responsabilisation obligent les organismes d'application à utiliser leurs ressources de façon à la fois efficace et économique et dans l'intérêt du public.

Les organismes d'application ne peuvent être vérifiés ni par les vérificateurs du Ministère ni par notre Bureau. Les ententes administratives conclues entre le Ministère et les organismes d'application permettent plutôt à ces derniers de faire faire un examen de leurs activités. Des examens ont notamment été réalisés sur la CNTS après l'explosion d'un dépôt de propane à Toronto en 2008 et sur le CITO après la fermeture soudaine d'un détaillant en voyages en avril 2009. Aussi utiles soient-ils pour faire face aux problèmes connus, ces examens ne devraient pas exclure l'établissement de programmes d'assurance de la qualité par les organismes d'application ni empêcher le Ministère d'obtenir des

données périodiques sur l'efficacité des programmes mis en place.

Information sur le rendement des organismes d'application communiquée au Ministère

Les ententes administratives conclues entre le Ministère et les organismes d'application responsabilisent ces derniers en les obligeant à rendre compte de leur rendement dans leurs plans d'activités et rapports annuels. Les données sur le rendement requises par le Ministère concernent notamment les activités de mise en conformité (comme le nombre d'inspections, d'enquêtes, de poursuites, d'ordonnances, de pénalités et d'accusations, et le montant des pénalités infligées); l'efficacité du traitement (comme les délais de règlement des plaintes et la durée des inspections); le nombre d'incidents graves; les résultats des sondages sur la satisfaction de la clientèle; et le nombre de plaintes portées contre des entreprises ou des particuliers membres et contre l'organisme d'application même.

Nous avons examiné les exigences en matière de rapports imposées aux organismes d'application par le Ministère et noté d'importantes améliorations depuis notre vérification de 2003. En général, le Ministère recevait des renseignements plus pertinents et plus utiles tous les trois mois, et les organismes d'application devaient justifier les écarts importants par rapport aux périodes antérieures. Nous avons toutefois remarqué que les exigences du Ministère concernant les données à fournir sur le rendement n'étaient pas les mêmes pour tous les organismes. Par exemple, les ententes administratives avec le COCVA, le COI, le CITO et l'OSIE contiennent des lignes directrices détaillées sur les données à inclure dans les rapports sur le rendement, alors que les ententes conclues avec la CNTS et Tarion renferment très peu de détails à ce sujet. La Figure 7 résume les différences entre les données que les six organismes d'application examinés doivent fournir.

Par ailleurs, aucune des ententes n'exigeait des organismes d'application qu'ils comparent leurs mesures de rendement à celles d'autres administrations et aux normes reconnues par l'industrie. L'OSIE a notamment comparé le taux de mortalité par électrocution chez les travailleurs en électricité de l'Ontario à celui de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Québec. Nous avons remarqué, par exemple, que le Homeowner Protection Office de la Colombie-Britannique publiait des renseignements que l'Ontario devrait aussi songer à divulguer, comme les activités éducatives, le degré de sensibilisation des propriétaires aux lois sur la protection du consommateur, et le pourcentage de réclamations au titre de la garantie résidentielle réglées par un constructeur ou par le fournisseur de garanties du Homeowner Protection Office.

RECOMMANDATION 8

Pour mieux protéger les consommateurs et le public, le Ministère doit renforcer son rôle de surveillance et ses ententes de responsabilisation avec les organismes d'application désignés (les organismes d'application) :



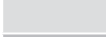


- en concluant avec chaque organisme d'application une entente de responsabilisation détaillée précisant les exigences financières et opérationnelles qui protégerait l'intérêt du public;
- en encourageant un équilibre plus approprié et plus juste entre les membres des conseils d'administration qui représentent les gouvernements, les consommateurs, le public et l'industrie;
- en s'assurant qu'il possède les pouvoirs voulus pour accéder aux données des organismes d'application, par exemple sur les programmes d'assurance de la qualité et l'utilisation des ressources financières, qui lui permettraient de faire une évaluation approfondie de leur rendement financier et opérationnel et, si ses pouvoirs à cet égard sont mis en doute ou limités, en demandant les modifications

Figure 7 : Différences entre les données sur le rendement que certains organismes d'application sont tenus d'inclure dans leurs rapports au Ministère, au 31 mars 2009*

Source des données : Ministère des Services aux consommateurs

Données sur le rendement requises par le Ministère	OSIE	COCVA	COI	Tarion	CITO	CNTS
délais moyens de traitement des demandes d'indemnisation ou des réclamations au titre de la garantie						
objectifs établis pour le traitement des demandes d'indemnisation ou de garantie						
types d'inspections effectuées (p. ex. à la suite d'une plainte, aléatoire ou ciblée)						
résultats des inspections (p. ex. nombre d'inspections qui ont permis de repérer des lacunes)						
nombre d'enquêtes						
amendes disciplinaires infligées à des entreprises enregistrées						
principaux types de plaintes déposées contre des entreprises						
délais de traitement des plaintes et objectifs établis						
mesures prises en réponse aux plaintes (p. ex. aucune intervention requise, avertissement par écrit, etc.)						
nombre de plaintes déposées contre l'organisme d'application même						

* Seuls les renseignements qui ne sont pas demandés à tous les organismes d'application sont inclus dans la liste.

	l'organisme d'application devait fournir l'information au Ministère à intervalles périodiques
	l'organisme d'application n'était pas tenu de fournir l'information au Ministère
	s. o. parce que l'organisme d'application ne maintient pas de fonds d'indemnisation
	s. o. parce que toutes les inspections font suite à des réclamations
	s. o. parce que l'organisme d'application n'inflige pas d'amendes aux entreprises enregistrées

législatives nécessaires pour accéder à tous les renseignements utiles;

- en obligeant les organismes d'application à uniformiser leurs données sur le rendement et à comparer leur rendement à celui d'organismes semblables dans d'autres administrations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le modèle des organismes d'application établit un cadre où le Ministère conserve la responsabilité globale des lois et règlements pertinents,

tandis que les organismes d'application assument les fonctions de réglementation quotidiennes, dont la gérance financière.

Le Ministère reconnaît l'importance de conclure une entente de responsabilisation détaillée avec chaque organisme d'application afin de se doter des outils nécessaires pour assurer une surveillance efficace.

En 2009, le Ministère a entrepris un examen indépendant du modèle des organismes d'application. L'examen concluait que le modèle servait bien l'intérêt public mais mentionnait des points à améliorer.

Dans le cadre du plan de mise en oeuvre des recommandations de l'examen, le Ministère renégociera ses ententes de responsabilisation avec chacun des organismes d'application. Il est en train de réfléchir aux dispositions de surveillance à inclure dans les ententes de responsabilisation révisées afin de mieux protéger l'intérêt public, dont un protocole précisant les renseignements à divulguer.

Le Ministère et les organismes d'application travailleront ensemble à un examen de la gouvernance à l'échelle du système. Ils se pencheront notamment sur la composition des conseils d'administration afin de déterminer si elle est juste et équilibrée et sur les pratiques exemplaires en matière de gouvernance.

Cela fait plusieurs années que le Ministère s'emploie avec les organismes d'application à améliorer les rapports sur les mesures de rendement que les organismes présentent au Ministère et, comme le vérificateur l'a fait remarquer, il a réussi à le faire. Dans le cadre de l'examen des ententes de responsabilisation conclues avec les organismes d'application, le Ministère et les organismes d'application détermineront ensemble les autres renseignements et mesures de rendement clés à inclure dans les rapports. Cet examen inclura une comparaison entre les administrations.

MESURES DE RENDEMENT DU MINISTÈRE

Les principales activités du Ministère consistent à recommander des modifications susceptibles de renforcer les lois sur la protection du consommateur; à diffuser des renseignements afin de sensibiliser et d'aviser les consommateurs; à informer les consommateurs sur l'utilisation de modes de règlement extrajudiciaire des différends; à agir en tant que médiateur pour régler les plaintes écrites entre les consommateurs et les entreprises; et à assurer la conformité aux lois sur la protection du

consommateur. L'autre grande fonction du Ministère est d'exercer une surveillance efficace des huit organismes d'application. Le Ministère n'est pas tenu de publier un rapport annuel, mais son plan annuel axé sur les résultats est affiché sur son site Web. Ce plan décrit les programmes de protection du consommateur et leurs principaux objectifs, priorités et activités; les mesures de rendement que le Ministère a établies pour les programmes; et les réalisations. Aucune autre mesure de rendement n'est rendue publique, sauf l'information figurant sur le site Web du Ministère au sujet des poursuites engagées avec succès.

Le Ministère a inclus quatre mesures de rendement dans son plan axé sur les résultats de 2009-2010. Une mesure concernait la satisfaction des consommateurs quant à la façon dont le Ministère avait réglé leurs plaintes et demandes de renseignements téléphoniques; les trois autres mesures de rendement se rapportaient aux processus ministériels de surveillance des organismes d'application. Étant donné les nombreuses activités clés requises par le mandat du Ministère, nous avons conclu qu'il fallait élargir les mesures de rendement déclarées pour que les législateurs et le public puissent évaluer le rendement du Ministère et le tenir responsable de l'exécution de son mandat.

Pour compléter ces quatre mesures publiques, le Ministère a introduit à l'interne ce qu'il appelle un tableau de bord équilibré, lequel prévoit des rapports trimestriels sur une série de mesures de rendement. Ces mesures comprennent les délais d'enregistrement et de délivrance des permis; le pourcentage de propriétaires de cimetière qui présentent les rapports annuels exigés; le nombre de jours requis pour régler les plaintes; les heures d'inspection; le nombre d'enquêtes et de poursuites; les remboursements aux consommateurs et la valeur des contrats annulés ou résiliés; le montant des amendes et des ordonnances de restitution imposées par les tribunaux; la durée des peines d'emprisonnement; et le nombre d'activités éducatives prévues. Ces mesures de rendement additionnelles n'ont toutefois pas été rendues publiques.

Dans notre vérification de 2003, nous faisons remarquer que le Ministère devait améliorer le sondage sur la satisfaction des clients à l'égard de son traitement des plaintes et demandes de renseignements téléphoniques pour que les résultats soient significatifs et déterminés de façon indépendante. Nous avons également remarqué qu'il n'y avait pas eu de sondage sur les plaintes écrites. Or, un tel sondage constituerait un indicateur important, et peut-être même plus objectif, de la capacité du Ministère à répondre aux préoccupations des consommateurs. À ce sujet, le Ministère nous a informés qu'il avait réussi à régler 11 % des plaintes écrites par médiation, qu'il en avait renvoyé 7 % à sa direction des enquêtes et environ 24 % à un autre organisme et que, dans le reste des cas (58 %), il avait fourni des renseignements ou des conseils ou n'avait pas eu à intervenir. Durant la présente vérification, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas réglé ces problèmes de façon satisfaisante. Par exemple, le membre du personnel qui répond à la plainte ou demande de renseignements téléphonique est le même qui demande à son interlocuteur à la fin de l'appel s'il est satisfait du service obtenu, ce qui risque d'influencer la réponse du consommateur et le résultat consigné par l'employé. Le Ministère avait indiqué en 2003 que, pour répondre à cette préoccupation, il comptait faire faire l'enquête sur la satisfaction des clients par une entreprise indépendante. Or, une seule enquête indépendante a été réalisée depuis (en 2003). Les plaintes écrites, quant à elles, n'ont donné lieu à aucune enquête, que ce soit par le personnel du Ministère ou par une entreprise indépendante.

Dans le passé, le Ministère interrogeait seulement les consommateurs qui avaient présenté une plainte ou une demande de renseignements, plutôt que le public dans son ensemble. À notre avis, le genre d'information recueillie par l'enquête que nous avons fait faire par une entreprise indépendante afin de déterminer si les membres du public connaissent les programmes existants de protection du consommateur et dans quelle mesure ils y ont recours aiderait le Ministère à prévoir ses activités éducatives et à mesurer les résultats de ses efforts à cet égard.

Nous avons également remarqué que les programmes de protection du consommateur du Québec et de la Colombie-Britannique rendaient public un plus large éventail d'objectifs et de mesures du rendement. Ces mesures comprennent le nombre d'inspections et d'enquêtes effectuées, le nombre de dossiers de médiation, le montant des ordonnances de restitution, et le nombre de permis délivrés. Alberta Consumer Protection rend également compte de plusieurs mesures de satisfaction de la clientèle dans le rapport annuel de Service Alberta.

Bien que le Ministère ne publie que des renseignements limités sur la mesure dans laquelle il s'acquitte de son mandat, il a réussi à obliger les huit organismes d'application surveillés à présenter des rapports plus détaillés.

RECOMMANDATION 9

Pour mieux rendre compte de la mesure dans laquelle il s'acquitte de son mandat de protection du consommateur, le Ministère doit :

- publier les objectifs et mesures de rendement applicables à toutes ses activités clés;
- à intervalles périodiques, par exemple tous les deux ou trois ans, faire faire des enquêtes indépendantes afin de savoir si les consommateurs sont satisfaits de la façon dont il traite les plaintes présentées par téléphone ou par écrit.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que des mesures et objectifs de rendement appropriés devraient être rendus publics conformément aux exigences de la nouvelle directive à l'intention de la fonction publique de l'Ontario, et il s'est engagé à publier un plus grand nombre de mesures du rendement à compter de janvier 2010.

Le Ministère établira des processus pour évaluer de façon objective les niveaux de satisfaction de la clientèle en ce qui concerne le traitement des plaintes, téléphoniques ou écrites, par la Direction de la protection du consommateur.