

# Évaluation de la protection des consommateurs contre l'instabilité financière dans l'industrie touristique

**Rapport**  
juillet 2009

---

## Table des matières

1. **Contexte**
  - Aperçu de l'industrie du tourisme
  - Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (CITO)
  - Conquest Vacations : Que s'est-il passé? Pourquoi?
2. **Recommandations**
  - Meilleure information des consommateurs
  - Obligation de fournir un avis d'intention de fermer une entreprise
  - Amélioration des dispositions relatives à la conclusion de voyages
  - Considérations nationales

© Imprimeur de la Reine pour L'Ontario, 2009  
ISBN 978-1-4435-0853-7 (pdf)

On peut se procurer ce rapport en ligne à  
[www.ontario.ca/servicesauxconsommateurs](http://www.ontario.ca/servicesauxconsommateurs)

Available in English

## **Sommaire**

- En avril 2009, le ministère des Petites Entreprises et des Services aux consommateurs a entrepris une évaluation globale du rôle, des responsabilités et des compétences du Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (CITO) en matière de réglementation du secteur du voyage de la province. L'évaluation visait à s'assurer que le CITO disposait de pouvoirs suffisants pour fournir le niveau de protection nécessaire aux consommateurs et assumer ses responsabilités, y compris la présentation de rapports et les obligations légales. Cette évaluation fait suite à la fermeture de Conquest Vacations, le 15 avril dernier, et aux répercussions de cet événement pour les consommateurs de l'Ontario.
- De manière générale, l'évaluation a conclu que la réglementation ontarienne de l'industrie du tourisme était égale, ou supérieure, aux réglementations en vigueur dans d'autres provinces canadiennes et analysées dans le cadre de l'étude. Le système réglementaire est efficace, mais il existe des moyens de renforcer la protection des consommateurs et de tenir compte de l'évolution du secteur.
- Si le CITO dispose en général d'une autorité et de pouvoirs adéquats, il faudrait envisager d'imposer des exigences supplémentaires aux inscrits et de renforcer les pouvoirs du CITO, comme il est précisé dans la série de recommandations présentée ci-dessous.

## **Recommandations :**

### ***Meilleure information des consommateurs***

1. Le CITO devrait donner aux consommateurs, sur son site Web, des renseignements plus complets sur la marche à suivre et les options qui leur sont offertes en cas de défaillance d'une entreprise inscrite. Cette information comprendrait des renseignements relatifs à des situations particulières ainsi que des renseignements d'ordre général.
2. Le site Web du CITO devrait être amélioré en vue de fournir de plus amples renseignements sur les agences de voyages et les voyagistes, ce qui aiderait les consommateurs à décider d'utiliser ou non les services d'une entreprise.

### ***Obligation de fournir un avis d'intention de fermer une entreprise***

3. L'inscription au CITO devrait comporter l'obligation de fournir au CITO un avis d'intention de cesser ses activités « dans les plus brefs délais possibles ».
4. Le CITO devrait imposer cette condition aux nouveaux inscrits à la date de leur demande d'inscription et lors du renouvellement annuel des inscriptions.

5. L'obligation de donner un préavis devrait aussi être imposée par règlement, et devrait être analogue à l'obligation prévue par la *Loi de 2002 sur le courtage commercial et immobilier*.

### **Amélioration des dispositions relatives à la conclusion de voyages**

6. Il faudrait réexaminer les dispositions de la *Loi de 2002 sur le secteur du voyage* (plus précisément, l'article 69 de la *Loi* sur les paiements en vue de la conclusion de voyages) pour s'assurer qu'elles sont efficaces et équitables, et qu'elles permettent de couvrir les frais engagés par les consommateurs en raison de la fermeture d'une entreprise inscrite pendant leur voyage.

### **Considérations nationales**

7. Le ministre des Petites Entreprises et des Services aux consommateurs devrait prendre l'initiative de discussions avec ses collègues des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, dans le cadre du Comité des mesures en matière de consommation, sur la nécessité de mettre en place un système d'indemnisation national pour le secteur du voyage, compte tenu du fait que les principales entreprises représentent désormais la plus grande part du marché et fournissent des services à l'échelle nationale.
8. Le ministre des Petites Entreprises et des Services aux consommateurs devrait collaborer avec le ministre des Finances de l'Ontario en vue d'attirer l'attention du ministre des Finances du Canada sur l'impact des exigences relatives aux cartes de crédit sur les voyagistes.

## **1. Contexte**

### **Aperçu de l'industrie du tourisme**

Le secteur touristique de l'Ontario compte 2 264 agences de voyages et 416 voyagistes, qui sont tous tenus de s'inscrire auprès du Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario.

Les agences de voyages sont les agences de voyages au détail traditionnelles auxquelles s'adressent les consommateurs pour réserver leurs vacances. Les voyagistes sont des grossistes en voyages qui, habituellement, ne traitent pas directement avec les consommateurs. Les grossistes en voyages achètent diverses composantes d'un forfait vacances (p. ex. billet d'avion, hôtel, excursion), puis revendent le produit complet aux consommateurs par l'intermédiaire d'une agence de voyages.

Dans les transactions relatives aux voyages, c'est le grossiste, plutôt que l'agent détaillant, qui assume le plus gros risque financier. Le grossiste a déjà payé les droits aux voyages aériens et aux séjours à l'hôtel avant que le consommateur ne les achète. Si ces voyages ne sont pas vendus en temps utile, le grossiste peut être obligé de les vendre au rabais et de prendre en charge la différence de coûts.

Conquest Vacations était un exemple de grossiste en voyages, ou voyageur.

### **Situation actuelle de l'industrie**

Le secteur des grossistes en voyages a connu de nombreux regroupements au cours des dernières années. En Ontario aujourd'hui, cinq grandes entreprises nationales ou mondiales dominent le marché : Vacances Air Canada, Sunwing, Vacances Transat, Thomas Cook et Signature Vacations.

Les voyageurs sont confrontés à de multiples pressions du marché, dont certaines ont été évoquées par Conquest sur son site Web à la suite de sa fermeture. Ces pressions incluent :

- la surcapacité et la guerre des prix entre les principaux voyageurs;
- les fournisseurs de services en fin de chaîne (p. ex. les compagnies aériennes) exigent des acomptes de plus en plus élevés et/ou un versement anticipé de ces acomptes;
- les émetteurs de cartes de crédit demandent des niveaux de sécurité accrus (p. ex. des lettres de crédit) ou diffèrent de 30 à 52 jours le paiement aux grossistes;
- la concurrence mondiale et la situation économique difficile;
- la concurrence sur Internet (ventes en ligne);
- le risque accru d'insolvabilité des fournisseurs;
- la fluctuation monétaire (p. ex. la valeur du dollar américain a augmenté de 25 pour 100 en 2008-2009).

### **Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (CITO)**

Le Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (CITO) est une organisation sans but lucratif créée en 1997 pour administrer la *Loi de 2002 sur le secteur du voyage* au nom du gouvernement et pour réglementer les agences de voyages et les voyageurs ontariens de manière à protéger les consommateurs.

Le CITO gère également le Fonds d'indemnisation du secteur du voyage. Le Fonds peut rembourser les consommateurs pour des services de voyages qu'ils n'ont pas reçus en raison de la faillite ou de l'insolvabilité d'un membre du CITO ou d'un fournisseur de services en fin de chaîne, comme une compagnie de transport aérien ou de croisières.

Le CITO et le Fonds sont entièrement financés par les droits d'inscription et les contributions versées par les agences de voyages et les voyagistes.

### **Rôle de protection des consommateurs**

Dans le cadre de son mandat de protection des consommateurs, le CITO surveille les agences de voyages et les voyagistes pour s'assurer de leur solidité financière et de l'honnêteté et de l'intégrité de leurs activités. Par exemple, le CITO vérifie que les agences de voyages et les voyagistes ont le niveau de fonds de roulement prescrit, une comptabilité adéquate des fonds en fiducie et les autres systèmes de gestion financière appropriés.

S'il y a lieu de s'inquiéter, le CITO peut réagir de diverses façons, suivant la gravité de la situation. Le Conseil peut lancer :

- un avis de proposition de suspendre ou de révoquer l'inscription, auquel cas l'entreprise inscrite peut poursuivre ses activités à condition de demander une audience auprès du Tribunal d'appel en matière de permis;
- un avis de suspension immédiate, si celle-ci est dans l'intérêt du public. Dans ce cas, l'entreprise inscrite doit cesser immédiatement de fournir des services de voyages, dans l'attente d'une audience auprès du Tribunal;
- une ordonnance de blocage des actifs de l'entreprise inscrite;
- une demande auprès de la Cour supérieure de justice pour désigner un administrateur-séquestre qui prendra possession et contrôle des biens de l'entreprise inscrite, en gèrera les activités et prendre les mesures qu'il jugera nécessaires au rétablissement de l'entreprise.
- un avis de poursuite aux termes de la *Loi sur les infractions provinciales*.

En règle générale, le CITO préfère travailler avec les agences et les voyagistes qui connaissent des difficultés financières. Dans de nombreux cas, cette collaboration permet d'éviter aux entreprises de cesser leurs activités et de prévenir ainsi les répercussions d'une fermeture sur le personnel, les fournisseurs et les consommateurs.

### **Fonds d'indemnisation du secteur du voyage**

L'Ontario est l'une des trois provinces, avec le Québec et la Colombie-Britannique, dont la réglementation du secteur du voyage prévoit un fonds d'indemnisation pour les consommateurs.

Le Fonds peut rembourser jusqu'à 5 000 \$ par personne. Le total des remboursements est plafonné à 5 millions de dollars par événement. Le Fonds est financièrement solide et s'élevait, au 31 décembre 2008, à environ 29,3 millions de dollars.

L'une des principales priorités du Fonds est de payer les frais du rapatriement des consommateurs qui ont été coincés durant leur voyage à la suite d'une faillite ou d'une

insolvabilité. Le CITO réserve jusqu'à 2 millions de dollars pour financer les coûts de rapatriement des voyageurs.

Les demandes d'indemnisation par le Fonds ne sont pas fréquentes. Au cours des 10 dernières années, on a enregistré en moyenne 275 fermetures d'entreprises inscrites par an, dont environ 10 fermetures (soit 3,8 %) par an ont entraîné des demandes d'indemnisation par le Fonds. Au cours de l'exercice 2007-2008, le CITO a versé environ 530 000 dollars aux consommateurs à partir du Fonds.

### **Conquest Vacations : Que s'est-il passé? Pourquoi?**

Après 37 années d'activités, Conquest Vacations, basé à Toronto, a brusquement et volontairement fermé le 15 avril 2009. Cette décision du voyageur bien connu a directement affecté 3 697 voyageurs, dont 80 % environ d'Ontariennes et d'Ontariens. Certains consommateurs sont restés coincés en plein voyage à l'étranger.

Le Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (CITO) a immédiatement commencé à organiser ou à confirmer des vols de retour pour ces consommateurs bloqués.

En parallèle, sur son site Web, le CITO a émis un avis de fermeture et fourni des renseignements sur les démarches à faire pour demander un remboursement au Fonds d'indemnisation du secteur du voyage pour les futurs services de voyages achetés à Conquest Vacations.

Au 20 avril 2009, le CITO avait garanti plus de 320 000 dollars de paiements à 27 hôtels, pour couvrir les frais de plus de 540 voyageurs. Le 29 avril 2009, le CITO a indiqué que tous les voyageurs concernés étaient rentrés chez eux.

Qu'est-ce qui a provoqué la fermeture de l'entreprise? Parmi les raisons de sa décision de fermer, Conquest Vacations a évoqué la situation économique difficile, les guerres de prix au sein de l'industrie et les exigences excessives des compagnies de traitement des cartes de crédit.

Avant la fermeture, le CITO avait travaillé avec Conquest Vacations pour s'assurer que le voyageur conservait le niveau de fonds de roulement prescrit par la loi. Le 3 avril 2009, le CITO avait informé Conquest par courrier que, si l'entreprise n'avait pas comblé son insuffisance de fonds de roulement d'ici le 14 avril 2009, le Conseil émettrait un avis de proposition de révoquer son inscription en qualité de voyageur. Sans fournir de préavis au CITO, Conquest a pris la décision d'une fermeture volontaire.

## **2. Recommandations**

Le ministère des Petites Entreprises et des Services au consommateurs a entrepris une évaluation globale du rôle, des responsabilités et des compétences du Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (CITO) en matière de réglementation du secteur du voyage de la province. L'évaluation visait à s'assurer que le CITO disposait de pouvoirs suffisants pour fournir le niveau de protection nécessaire aux consommateurs et assumer ses responsabilités, y compris la présentation de rapports et les obligations légales.

De manière générale, l'évaluation a conclu que la réglementation ontarienne de l'industrie du tourisme était égale, ou supérieure, aux réglementations en vigueur dans d'autres provinces canadiennes et analysées dans le cadre de l'étude.

Le système réglementaire est efficace, mais il existe des moyens de renforcer la protection des consommateurs et de tenir compte de l'évolution du secteur.

Si le CITO dispose en général d'une autorité et de pouvoirs adéquats, il faudrait envisager d'imposer des exigences supplémentaires aux inscrits et de renforcer les pouvoirs du CITO, comme il est précisé dans la série de recommandations présentée ci-dessous.

### **A) Meilleure information des consommateurs**

Quand une agence de voyages ou un voyageur cesse ses activités ou, pour quelque raison que ce soit, ne fournit pas les services de voyages achetés par des consommateurs, ces derniers ont besoin de connaître leurs options et la marche à suivre pour réclamer le remboursement de leurs dépenses.

En plus du Fonds du CITO, par exemple, quelque 45 pour 100 des voyageurs achètent une assurance voyage et de nombreux consommateurs disposent de cartes de crédit qui offrent aussi des remboursements.

Il serait utile aux consommateurs que le CITO leur facilite l'accès à l'information qui peut les aider, étape par étape, à suivre le processus de demande de remboursement auprès du Fonds d'indemnisation comme auprès de la compagnie émettrice de leur carte de crédit et/ou de leur société d'assurance.

Ces renseignements pourraient être affichés sur le site Web du CITO, [www.tico.ca](http://www.tico.ca), et les consommateurs pourraient y accéder, du monde entier, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Il serait également utile aux consommateurs d'en savoir plus sur leur agence de voyages ou leur voyageur avant de faire des réservations. Ces renseignements pourraient aussi être affichés sur le site Web du CITO.

La capacité du CITO de divulguer certains renseignements obtenus à titre d'organisme de réglementation est limitée par des restrictions légales. Toutefois, le CITO pourrait donner aux consommateurs une information plus complète sur la situation des agences de voyages et des voyageurs de l'Ontario.

Cette information pourrait inclure :

- le nombre de plaintes reçues par le CITO à l'égard de l'agence ou du voyageur;
- des renseignements sur d'éventuelles suspensions;
- le fait que le CITO détient ou non une garantie;
- le fait que l'entreprise est à jour ou non en matière de contributions au Fonds et de présentation des états financiers;
- la date de la dernière inspection effectuée par le CITO;
- la date de l'inscription et la date du dernier renouvellement de l'inscription des agences et des voyageurs.

## **Recommandations**

1. Le CITO devrait donner aux consommateurs, sur son site Web, des renseignements plus complets sur la marche à suivre et les options qui leur sont offertes en cas de défaillance d'une entreprise inscrite. Cette information comprendrait des renseignements relatifs à des situations particulières ainsi que des renseignements d'ordre général.
2. Le site Web du CITO devrait être amélioré en vue de fournir de plus amples renseignements sur les agences de voyages et les voyageurs, ce qui aiderait les consommateurs à décider d'utiliser ou non les services d'une entreprise.

## **B) Obligation de fournir un avis d'intention de fermer une entreprise**

Avant la fermeture de Conquest Vacations, le CITO avait travaillé avec le voyageur pendant plusieurs mois. Sans préavis, Conquest a avisé le CITO, le 15 avril, qu'il fermait et cessait immédiatement ses activités.

Si le CITO avait été prévenu (ne serait-ce qu'une ou deux semaines à l'avance) de l'intention de Conquest Vacations, la fermeture de l'entreprise aurait probablement pu être organisée de manière plus appropriée et causer moins de tort aux voyageurs.

Ce type de préavis n'est pas obligatoire en Ontario à l'heure actuelle, bien qu'il le soit dans le secteur du voyage en Australie comme dans certaines industries réglementées de l'Ontario, comme le secteur des biens immobiliers.

L'obligation de fournir un préavis adéquat contribuerait à protéger les consommateurs contre une interruption de leurs voyages. Cette obligation pourrait être mise en œuvre de deux manières.

Premièrement, à tout moment, le CITO est en mesure de soumettre une inscription à toutes les conditions qu'il juge appropriées. Le Conseil pourrait donc exiger de toutes les entreprises inscrites qu'elles fournissent un préavis adéquat. Cette exigence pourrait être imposée tous les ans, à la date du renouvellement de l'inscription.

Une deuxième méthode possible consisterait à imposer des conditions au moyen d'un règlement du lieutenant-gouverneur en conseil précisant que la fourniture d'un préavis au CITO est une condition de l'inscription.

La meilleure approche serait de combiner les deux méthodes pour imposer l'obligation de fournir un préavis, c'est-à-dire à la fois par le biais du CITO qui en ferait une condition de l'inscription et par règlement.

Pour renforcer le sérieux de l'obligation de préavis, et pour produire un effet dissuasif, la disposition pourrait servir de fondement à des poursuites au titre de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Le CITO pourrait également aviser l'industrie du délai de préavis qu'il juge raisonnable selon les circonstances (p. ex. suivant le volume des ventes de l'agence de voyages ou du voyageur).

### Recommandations

3. L'inscription au CITO devrait comporter l'obligation de fournir au CITO un avis d'intention de cesser ses activités « dans les plus brefs délais possibles ».
4. Le CITO devrait imposer cette condition aux nouveaux inscrits à la date de leur demande d'inscription et lors du renouvellement annuel des inscriptions.
5. L'obligation de donner un préavis devrait aussi être imposée par règlement, et devrait être analogue à l'obligation prévue par la *Loi de 2002 sur le courtage commercial et immobilier*.

## C) Amélioration des dispositions relatives à la conclusion de voyages

Les consommateurs peuvent déposer une demande d'indemnité par le Fonds, soit après la conclusion de leur voyage, soit s'ils ont payé des services de voyages qu'ils n'ont jamais reçus.

En outre, pour les voyageurs qui sont coincés au cours d'un voyage, des fonds sont réservés pour les rapatrier ou les conduire à leur destination finale. Ce fonds a servi à assurer le retour de certains clients de Conquest et à les rembourser de leurs frais d'hôtel supplémentaires.

Actuellement, les paiements relatifs à la conclusion de voyages sont effectués à la discrétion de la direction; ils ne relèvent pas d'une prérogative clairement établie, comme c'est le cas des demandes d'indemnisation par le Fonds.

Le règlement pris en application de la *Loi de 2002 sur le secteur du voyage* devrait être modifié de manière à donner clairement droit à une indemnisation en vue de la conclusion de voyages et devrait établir le processus des demandes d'indemnisation.

D'autre part, les consommateurs qui ne sont pas satisfaits du résultat d'une demande faite au Fonds d'indemnisation du secteur du voyage peuvent demander une audience auprès du Tribunal. Les demandeurs d'une indemnisation en vue de la conclusion d'un voyage n'ont pas de recours; la décision de la direction est finale.

Enfin, les demandeurs d'indemnisation en vue de la conclusion d'un voyage sont éventuellement admissibles au remboursement intégral de leurs dépenses, alors que les demandeurs d'une indemnisation par le Fonds sont soumis à un plafonnement. Ces différences risquent de créer une inégalité entre les consommateurs et devraient donc être traitées.

## Recommandation

6. Il faudrait réexaminer les dispositions de la *Loi de 2002 sur le secteur du voyage* (plus précisément, l'article 69 de la *Loi* sur les paiements en vue de la conclusion de voyages) pour s'assurer qu'elles sont efficaces et équitables, et qu'elles permettent de couvrir les frais engagés par les consommateurs en raison de la fermeture d'une entreprise inscrite pendant leur voyage.

## D) Considérations nationales

Le secteur du voyage est de plus en plus concentré entre les mains de quelques grands acteurs d'envergure nationale ou internationale. Dans le cas des grossistes en voyages, cinq grands voyagistes dominent aujourd'hui le marché de l'Ontario et du Canada. Cette évolution fait partie de la généralisation mondiale de la propriété multinationale dans la plupart des grandes industries. En raison du caractère multinational de l'industrie, il est difficile pour un territoire de compétences d'appliquer seul une réglementation qui risque d'être très différente de la réglementation en vigueur ailleurs.

À l'origine, le Fonds d'indemnisation du secteur du voyage de l'Ontario a été créé pour protéger les consommateurs contre la défaillance des agences de voyages ou des voyagistes de la province. L'industrie n'était pas alors aussi concentrée qu'elle l'est actuellement et le risque que le Fonds ne soit pas en mesure de rembourser intégralement les consommateurs était faible. Aujourd'hui, en cas de défaillance majeure, il faudrait peut-être envisager d'augmenter le plafond actuel du Fonds, fixé à 5 millions de dollars par événement, pour couvrir les pertes des consommateurs.

Puisque les principaux voyagistes sont d'envergure nationale ou, pour la plupart d'entre eux, multinationale, on peut aussi se demander si un fonds d'indemnisation provincial demeure l'option appropriée en cas de défaillance d'un grand voyagiste, ou si un organisme de réglementation provincial est le mieux placé pour traiter avec ce type d'entreprise.

La nécessité de mettre en place un système d'indemnisation national a été reconnue par l'Ontario dans le passé et continue d'exister. L'une des approches possibles serait de demander au gouvernement fédéral d'assumer la responsabilité de l'indemnisation des voyages, de préférence avec la participation de fournisseurs de services en fin de chaîne comme les compagnies de transport aérien et de croisières. Le système s'appliquerait aux grossistes qui assemblent des composantes de voyages et les vendent au public sous forme de forfait par l'intermédiaire des agences de voyages. Il pourrait ressembler au système en vigueur au Royaume-Uni, où la loi impose aux grossistes en voyages de détenir un « permis d'organiseurs de voyages aériens » pour pouvoir vendre des forfaits de voyages aux consommateurs.

Une autre approche d'un système national pourrait prendre la forme d'un programme provincial en coopération applicable à tous les marchands de voyages (au détail et en gros), analogue au modèle en place en Australie, où existent des règlements distincts dans chaque État et un fonds d'indemnisation des consommateurs centralisé.

En l'absence d'un système fédéral, une troisième option consisterait à élaborer un système coopératif interprovincial entre les trois provinces (l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique) qui disposent d'organismes de réglementation des voyages. Les provinces des Prairies, les Maritimes et les territoires pourraient être invités à participer au système. Il serait utile d'explorer ces différentes options.

Ainsi qu'il a été mentionné plus haut dans le cadre de l'aperçu de l'industrie du tourisme, et évoqué par Conquest Vacations comme étant l'une des raisons de sa fermeture, les émetteurs de cartes de crédit réclament aux voyageurs des niveaux de garantie accrus et/ou imposent des délais de retenue de plus en plus longs avant d'effectuer les versements. Le secteur bancaire étant réglementé par le gouvernement fédéral, il est important que cette question soit portée à l'attention du ministre des Finances du Canada.

### **Recommandations**

7. Le ministre des Petites Entreprises et des Services aux consommateurs devrait prendre l'initiative de discussions avec ses collègues des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, dans le cadre du Comité des mesures en matière de consommation, sur la nécessité de mettre en place un système d'indemnisation national pour le secteur du voyage, compte tenu du fait que les principales entreprises représentent désormais la plus grande part du marché et fournissent des services à l'échelle nationale.
8. Le ministre des Petites Entreprises et des Services aux consommateurs devrait collaborer avec le ministre des Finances de l'Ontario en vue d'attirer l'attention du ministre des Finances du Canada sur l'impact des exigences relatives aux cartes de crédit sur les voyageurs.