



**Les consultations publiques du
Bureau de la concurrence. Des
avenues pour que les consommateurs
s'y retrouvent**

Rapport rédigé par Jocelyn David
pour le compte d'Option consommateurs
et présenté au Bureau de la concurrence d'Industrie Canada

ISBN 2-921588-50-1

Juin 2003

Table des matières

Résumé	III
Présentation	VII
1. Introduction	1
1.1 La définition du problème.....	2
1.2 Les objectifs du projet	2
1.3 Démarche et méthode	3
2. Les consultations publiques du Bureau de la concurrence	3
2.1 Le contexte de l'information au public	5
2.1.1 Le continuum d'observation de la loi.....	5
2.2 Une description des différents processus de consultation.....	7
2.2.1 Les consultations relatives aux modifications législatives de 1999	7
2.2.2 Les consultations relatives aux modifications législatives de 2002	9
2.2.3 Les demandes de commentaires du public	11
2.2.4 Les consultations sur des règlements	13
2.2.5 Le Programme de relations avec les intervenants	14
3 Commentaires d'intervenants sur les processus de consultation du Bureau de la concurrence	16
3.1 Commentaires du Bureau de la concurrence	16
3.1.1 Commentaires sur les modifications législatives de 2002.....	16
3.1.2 Commentaires sur le continuum d'observation de la loi	17
3.2 Commentaires de représentants de consommateurs.....	18
3.2.1 <i>Consumers Council of Canada</i>	18
3.2.2 Centre pour la défense de l'intérêt public	18
4. Les consultations en contexte analogue.....	20
4.1 La Communauté européenne	20
4.1.1 La Direction générale de la concurrence	20
4.1.2 Le Comité économique et social européen.....	21
4.2 La France.....	22

4.2.1 Une consultation sur des lignes directrices	22
4.2.2 Les ateliers de la concurrence et de la consommation	23
4.2.3 Les forums du MINEFI	25
4.3 Le Royaume-Uni	26
4.3.1 <i>Opening the door on fair trading</i> : Le document de consultation	26
4.3.2 <i>Opening the door on fair trading</i> . Le sommaire des réponses	26
4.4 L’Australie.....	27
4.4.1 Le <i>Consumer Consultative Committee</i>	28
4.5 Les États-Unis.....	30
5. Les consultations en contexte différent	31
5.1 Le Conseil d’examen du prix des médicaments brevetés	31
5.1.1 La politique de consultation du CEPMB.....	32
6. Conclusion.....	34
6.1 Synthèse des points saillants.....	34
6.2 Des avenues pour l’avenir	35
Bibliographie.....	36
Annexe I.....	1
Annexe II.....	2
Annexe III	6
Annexe IV.....	8
Annexe V	10
Annexe VI.....	14
Annexe VII.....	20
Annexe VIII.....	24
Annexe IX.....	27

Résumé

Posons d'emblée que le Bureau de la concurrence consulte les consommateurs et leurs représentants dans différents contextes, notamment lors de modifications législatives à la *Loi sur la concurrence* et aussi dans le cadre de demandes de commentaires par l'entremise de son site Web sur plusieurs aspects de ses activités.

En général, ces consultations soulèvent trois difficultés pour les consommateurs et leurs représentants : le mode réactif des dites consultations, le manque de ressources et la maîtrise d'une expertise en un court laps de temps.

Puisque les questions qui relèvent du droit de la concurrence et les répercussions qu'elles peuvent avoir ont une importance dans le quotidien des consommateurs canadiens, nous avons voulu, d'une part, examiner les processus de consultation du Bureau de la concurrence en cherchant à les améliorer si nécessaire et, d'autre part, étudier la possibilité que les consommateurs et leurs représentants puissent aussi intervenir de manière plus proactive et préventive auprès du Bureau de la concurrence.

Pour y arriver, nous avons donc scruté les processus de consultation du Bureau de la concurrence. Nous avons complété cela à l'aide d'entretiens avec des représentants de consommateurs qui ont participé à des consultations du Bureau. Nous avons aussi poussé la recherche à l'étranger, auprès d'organisations en charge du droit de la concurrence à l'instar du Bureau. Nous avons regardé enfin tout près de nous les consultations conduites par des organisations canadiennes. Au fil de notre analyse, on retrouve nos commentaires dans des paragraphes identifiés à cette fin.

En somme, nous dégageons neuf recommandations qui devraient atténuer les difficultés éprouvées par les consommateurs et leurs représentants lors des consultations. Bien entendu, les recommandations doivent être comprises en fonction de l'analyse contextuelle dans laquelle elles s'inscrivent ; pour cela nous avons ajouté la partie du rapport où elles se situent.

À la lumière de l'expérience de l'*Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)* qui a mis sur pied en 2001 le *Consumers Consultative Committee*, nous préconisons en premier lieu l'instauration d'un Comité consultatif des consommateurs afin de placer les relations des consommateurs et leurs

représentants avec le Bureau de la concurrence sous un mode plus proactif et préventif (recommandation 8). Le comité australien, formé d'une dizaine de représentants de groupes d'intérêt public, se réunit quatre fois par année avec des responsables de l'ACCC pour discuter notamment de questions touchant les consommateurs, de questions d'actualité, de l'administration de la loi par l'ACCC et de stratégies de diffusion de l'information.

Nous recommandons aussi la création d'un fonds afin de financer la participation des groupes de consommateurs et d'intérêt public aux consultations du Bureau de la concurrence (recommandation 5). Nous ne préconisons pas ceci simplement dans le but de répondre à nos propres doléances, mais aussi parce que c'est l'un des commentaires émis par certains représentants de consommateurs interrogés à ce sujet dans le cadre de la présente recherche, ainsi que par ceux qui ont été impliqués dans des consultations dans le domaine des médicaments brevetés. C'est dire que la préoccupation du financement pour les groupes de consommateurs et d'intérêt public dépasse le domaine de la concurrence et semble avoir une incidence sur leur capacité à participer à des consultations.

D'après l'expérience de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) en France, nous prôtons de plus l'organisation d'ateliers de la concurrence et de la consommation afin de favoriser les échanges et de développer l'expertise (recommandation 6). La DGCCRF organise en effet depuis plusieurs années des rencontres de spécialistes sur des thèmes se rapportant à la concurrence et à la consommation afin de servir le débat public. Nous privilégions d'ailleurs des ateliers se rapportant à des thèmes recoupant à la fois la concurrence et la consommation afin de favoriser le rapprochement entre les intervenants. Nous avons aussi préféré en général la formule des ateliers français par rapport aux «workshops» américains.

Enfin, un chapelet de recommandations vient suggérer ça et là le perfectionnement des processus de consultation du Bureau de la concurrence (recommandations 1 à 4 et 7), notamment grâce à l'implication d'un organisme indépendant que nous avons observé dans la dernière consultation du Bureau sur des modifications législatives, et par rapport aux possibilités interactives de forums sur le Web, en parallèle ou non à d'autres consultations. Plus particulièrement, nous insistons sur le déploiement de normes de service pour les consultations du Bureau (recommandation 9) à la lumière du projet de politique de consultation avancé par le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés. Les normes de service ont en effet

l'avantage de baliser les étapes des processus consultatifs sans toutefois nuire à la nécessité d'adapter chaque consultation à sa situation.

Recommandation 1 (partie 2.2.2)

Que le Bureau de la concurrence fasse toujours appel à un organisme indépendant pour piloter un processus de consultation de manière transparente dans le cas de modifications à des lois relevant de son autorité.

Recommandation 2 (partie 2.2.2)

Que l'organisme indépendant ainsi désigné privilégie non seulement la sollicitation de commentaires auprès d'un vaste éventail d'intervenants, mais qu'il favorise d'autant plus les échanges entre les intervenants durant le processus de consultation (eg tables rondes, forums interactifs sur le Web, etc.).

Recommandation 3 (partie 2.2.2)

Que l'organisme indépendant ainsi désigné dispose d'un laps de temps suffisant afin de recueillir les commentaires relatifs à la consultation et qu'il les affiche sur un site Web non seulement pendant le processus de consultation, mais aussi après, à titre informatif.

Recommandation 4 (partie 2.2.5)

Que le Bureau de la concurrence maintienne une liste formelle, publique et active des intervenants dans le cadre de son Programme de relations.

Recommandation 5 (partie 3.2.2)

Que le Bureau de la concurrence explore la possibilité de créer un fonds afin de financer des groupes de consommateurs et d'intérêt public pour qu'ils élaborent des commentaires écrits dans le cadre des consultations du Bureau.

Recommandation 6 (partie 4.2.2)

Que le Bureau de la concurrence procède à l'organisation d'ateliers de la concurrence et de la consommation, à raison d'au moins deux rencontres annuelles, afin de favoriser les échanges entre les intervenants et d'accroître leurs connaissances.

Recommandation 7 (partie 4.2.3)

Que le Bureau de la concurrence procède à des forums interactifs à partir de son site Web, soit en parallèle avec d'autres consultations, soit sur des questions générales ou d'actualité pour lesquelles il désire obtenir des avis.

Recommandation 8 (partie 4.4.1)

Que le Bureau de la concurrence mette sur pied impérativement un Comité consultatif des consommateurs.

Recommandation 9 (partie 5.1.1)

Que le Bureau de la concurrence se dote de normes de service publiques pour baliser chacune de ses consultations.

Présentation

Ce rapport de recherche énonce les observations dont Option consommateurs souhaite saisir le Bureau de la concurrence du Canada au sujet de ses processus de consultations. Dans le passé, Option consommateurs a entrepris sept recours collectifs dans le domaine du droit de la concurrence¹. Il s'agissait principalement de réclamer des dommages subis par les consommateurs suite à un complot pour fixation illégale de prix ou de partage de marché. Option consommateurs a donc une préoccupation importante et grandissante en matière de droit de la concurrence.

Option consommateurs est aussi intéressé par d'éventuelles consultations du Bureau de la concurrence parce qu'il y a dans la *Loi sur la concurrence* plusieurs dispositions qui encadrent, entre autres, la publicité et les pratiques commerciales. Ces dispositions sont très fondamentales car elles touchent directement les consommateurs dans la vie de tous les jours et, malheureusement, les commerçants ne les respectent pas toujours.

Option consommateurs entrevoit par ailleurs que des consultations plus proactives avec le Bureau de la concurrence pourraient se faire sur différents thèmes comme :

- les problématiques de non respect de la loi les plus couramment vécues par les consommateurs ;
- des modifications éventuelles de la loi, notamment pour en corriger les lacunes ;
- les interventions du Bureau de la concurrence en matière de poursuites pénales et d'information aux consommateurs ;
- l'ouverture du marché à la concurrence par rapport aux bénéfices réels pour les consommateurs.

Bref, Option consommateurs croit en une collaboration proactive accrue avec le Bureau de la concurrence et souhaite qu'elle puisse générer des effets positifs dans les relations générales du Bureau avec les consommateurs et leurs représentants.

¹ Pour des cas de complots en vue de fixer illégalement des prix, Option consommateurs s'est impliqué dans quatre recours collectifs contre des fabricants de lysine, d'acide citrique, d'érythorbate de sodium et de vitamines, ainsi que dans un recours contre des pharmaciens propriétaires concernant des anovulants. De plus, Option consommateurs a poursuivi en recours collectif une entreprise pharmaceutique pour avoir fausement laissé croire qu'il n'y avait pas de médicament générique bio-équivalent. Enfin, il y eu aussi un recours contre une brasserie qui a obligé des détaillants à vendre sa bière à un prix fixe.

1. Introduction

Depuis plusieurs années maintenant, la transparence est devenue l'un des principaux objectifs du Bureau de la concurrence. Outre l'accès étendu des publications et rapports du Bureau, notamment via son site Web, en plus des discours et autres allocutions faits par des représentants du Bureau à diverses occasions, la transparence c'est aussi revitaliser les communications avec les intervenants. En ce sens, «au printemps 2001, le Bureau de la concurrence a commencé à former de nouveaux partenariats avec des associations commerciales, juridiques et de consommateurs directement touchés par son action²». Cela est tout à l'honneur du Bureau.

Par ailleurs, le Bureau de la concurrence a une raison d'être qui a la particularité de receler un double objectif comme l'illustre la première page du rapport annuel des dernières années :

Le Bureau de la concurrence s'efforce de maintenir un environnement dans lequel les Canadiennes et les Canadiens peuvent profiter des avantages de prix concurrentiels, d'un bon choix de produits et de services de qualité, dans un marché vigoureux, sain, innovateur et concurrentiel. Pour ce faire, il veille à la promotion et à la protection de la concurrence sur le marché canadien³.

En d'autres termes, le Bureau veille à ce que les consommateurs canadiens profitent des avantages d'un marché concurrentiel (premier objectif) par la surveillance et l'encouragement d'une telle concurrence (deuxième objectif). Sans vouloir entrer dans une analyse sémantique, il nous apparaît évident que le premier objectif se trouve à être le conditionnel du second. En somme, la mise en application des législations canadiennes en matière de concurrence vient en quelque sorte garantir un environnement concurrentiel pour les consommateurs canadiens.

Si nous convenons de cette évidence, n'y a-t-il pas lieu de regarder un instant les choses de l'autre bout de la lorgnette ? N'y a-t-il pas lieu de s'interroger sur les moyens dont les consommateurs et leurs représentants disposent pour se signaler sur des questions de concurrence ?

² Bureau de la concurrence, *Rapport annuel du Commissaire de la concurrence pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002*, p. 2.

³ *Ibid.*, p. 1. Ce paragraphe est repris, avec parfois quelques subtiles variations, depuis les quatre dernières années. Voir Bureau de la concurrence, *Rapport annuel du Commissaire de la concurrence pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001*, p. 1 ; *Rapport annuel du Commissaire de la concurrence pour l'exercice se terminant le 31 mars 2000*, p. 1 et *Rapport annuel du Commissaire de la concurrence pour l'exercice se terminant le 31 mars 1999*, p. 1.

1.1 La définition du problème

Plus précisément et dans l'état actuel des choses, les consommateurs et leurs représentants peuvent donc interagir formellement avec les autorités chargées de l'application de la *Loi sur la concurrence*⁴ dans les contextes suivants :

- dans le cadre des travaux parlementaires, le plus souvent à l'occasion du dépôt d'un projet de loi, ou dans le cadre de consultations organisées par le Bureau à l'égard de projets de loi privés ;
- dans le cadre de consultations annoncées par le Bureau, notamment par l'entremise de son site Web, à l'égard de diverses questions relevant de sa compétence, et qui donnent lieu au dépôt de commentaires écrits ;
- dans le cadre d'interventions à caractère judiciaire, devant le Tribunal de la concurrence ou d'autres tribunaux.

Cela soulève notamment trois difficultés. D'abord, les consommateurs et leurs représentants se trouvent le plus souvent en mode réactif à l'égard d'initiatives provenant du Bureau. Ensuite, l'augmentation du nombre de consultations thématiques peut produire une certaine dispersion des ressources des associations de consommateurs. En troisième lieu, les mécanismes en place requièrent souvent de l'intervenant qu'il puisse rapidement analyser des problématiques souvent complexes et assez techniques.

Compte tenu de l'importance des questions relevant du droit de la concurrence et des répercussions qu'elles peuvent avoir dans le quotidien des consommateurs canadiens, il serait sans doute utile que les consommateurs et leurs représentants puissent aussi intervenir dans d'autres cadres, de manière plus proactive et préventive. Cela requiert cependant des ressources, une certaine expertise ainsi que des mécanismes facilitant de telles interventions.

1.2 Les objectifs du projet

Le présent projet vise à :

⁴ Bien que le Bureau de la concurrence soit également chargé de l'application d'autres dispositions législatives dont les enjeux sont toutefois similaires à la *Loi sur la concurrence*, nous entendons faire porter l'essentiel de la recherche sur les questions relatives à l'évolution et à l'application de la *Loi sur la concurrence* afin de mieux cibler le projet.

1. Identifier les principales questions à l'égard desquelles le Bureau de la concurrence a procédé et procède à des consultations auprès du public, et notamment des associations de consommateurs ;
2. Recenser les mécanismes que le Bureau utilise à cette fin et en évaluer l'efficacité ;
3. Décrire, à la lumière d'expériences étrangères en contexte analogue, d'autres processus de consultation auxquels le Bureau pourrait avoir recours et en évaluer l'efficacité potentielle ;
4. Décrire aussi, à la lumière de l'expérience d'autorités canadiennes jouant un rôle différent de celui du Bureau, d'autres processus de consultation auxquels le Bureau pourrait avoir recours et en évaluer l'efficacité potentielle ;
5. Formuler des recommandations visant à accroître l'efficacité des processus de consultations publiques utilisés par le Bureau et visant, de manière générale, à accroître la capacité des consommateurs canadiens d'être informés des débats en matière de concurrence et d'y participer.

1.3 Démarche et méthode

Afin de réaliser les objectifs du projet, nous entendons procéder de la manière suivante :

1. Effectuer des recherches documentaires sur tous les aspects du projet, c'est-à-dire : à l'égard des principales questions soulevées lors des consultations publiques du Bureau de la concurrence, à l'égard des processus de consultation qu'utilise le Bureau, à l'égard de certains modes de consultation employés par des autorités étrangères jouant un rôle analogue au Bureau et, enfin, à l'égard de certains modes de consultation utilisés par des autorités canadiennes jouant un rôle différent du Bureau ;
2. Compléter ces données par des entretiens avec des participants aux consultations (notamment les représentants des associations de consommateurs) ainsi qu'avec des dirigeants du Bureau de la concurrence afin de déterminer dans quelle mesure les intervenants jugent de part et d'autre que les processus de consultation sont efficaces ;
3. Analyser ces données, rédiger un rapport et adresser des recommandations au Bureau de la concurrence ainsi qu'aux autres parties intéressées par ces questions.

2. Les consultations publiques du Bureau de la concurrence

Ce n'est pas d'hier que le Bureau de la concurrence consulte et informe sur les questions relevant de sa compétence. En septembre 1987 avait lieu la première rencontre organisée dans le cadre du Forum

consultatif du Directeur⁵ et l'expérience s'est répétée deux fois en 1988, en avril et décembre, ainsi que plusieurs fois en 1989⁶. Voici comment on décrit le processus dans les rapports annuels :

Le Forum consultatif du Directeur est un petit groupe informel composé d'intervenants du milieu universitaire, de gens d'affaires, d'avocats, de représentants des consommateurs et d'autres personnes invités à rencontrer le Directeur afin de discuter de questions relatives à la mise en œuvre de la *Loi sur la concurrence*. Afin d'en diversifier le plus possible la composition, le Forum n'est pas constitué de membres officiels et le directeur essaie de faire en sorte que les différentes régions du pays y soient représentées. La participation aux activités du Forum se fait sur invitation, mais les personnes intéressées à la mise en œuvre du droit de la concurrence au Canada peuvent demander d'être invitées⁷.

Durant les différents Forums au fil des ans, on s'est penché notamment sur le processus d'examen des fusionnements (septembre 1987), sur l'approche globale à la politique de conformité et sur le rôle de la *Loi sur la concurrence* dans un environnement commercial plus libre (avril 1988), ainsi que sur les politiques en matière de répression et sur les poursuites privées (décembre 1988). On ajoute enfin qu'en complément, le Directeur et des cadres supérieurs du Bureau ont participé à plusieurs rencontres de consultation plus restreintes avec des représentants des secteurs commerciaux, industriels, juridiques, politiques, ainsi que d'associations de gens d'affaires et de consommateurs⁸.

Le Forum consultatif du Directeur représente donc un antécédent intéressant en guise de processus de consultation. Le Forum était certes informel, irrégulier et sans membres établis, mais il constitue en soi un exemple de consultation et de dialogue continu entre des parties intéressées et le Bureau. Un tel processus ne faisait qu'amorcer le travail de consultation mis en œuvre par le Bureau depuis ; un travail qui touche à de plus en plus de questions au fur et à mesure que les problématiques en droit de la concurrence se complexifient.

Cependant, avant d'aborder directement la question des consultations du Bureau de la concurrence, nous voulons signaler dans quel contexte elles s'inscrivent. Nous pensons que les consultations tirent leur

⁵ À l'époque et jusqu'au 18 mars 1999, le Commissaire de la concurrence avait le titre de Directeur des enquêtes et recherches. Par ailleurs, le Forum consultatif du Directeur était intégré au Programme d'information et de conformité qui regroupait les activités d'allocutions, d'avis consultatifs et les bulletins d'information.

⁶ Bureau de la politique de concurrence, *Rapport annuel du Directeur des enquêtes et recherches. Loi sur la concurrence pour l'exercice clos le 31 mars 1988*, p. 31 ; *Rapport annuel du Directeur des enquêtes et recherches. Loi sur la concurrence pour l'exercice clos le 31 mars 1989*, p. 39 et *Rapport annuel du Directeur des enquêtes et recherches. Loi sur la concurrence pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990*, p. 37.

⁷ Bureau de la politique de concurrence, *Rapport annuel (1987-1988)*, *op. cit.*, p. 31. Le paragraphe a été repris presque intégralement dans les rapports annuels des deux années suivantes.

⁸ Bureau de la politique de concurrence, *Rapport annuel (1988-1989)*, *op. cit.*, p. 39 et *Rapport annuel (1989-1990)*, *op. cit.*, p. 37.

raison d'être d'un contexte plus large de souci d'information du public et de transparence mis de l'avant par le Bureau. De plus, une telle mise en contexte nous permet d'apprécier le travail d'ensemble du Bureau et d'observer la place que les consultations et leurs participants peuvent y avoir.

2.1 Le contexte de l'information au public

Différents programmes ou intentions sont, selon nous, à l'origine d'une véritable politique d'information du public de la part du Bureau de la concurrence. Déjà, à l'époque où la *Loi sur la concurrence* n'était qu'un projet de loi, on cherchait à «élaborer un programme global et dynamique de sensibilisation du public aux effets bénéfiques du maintien de la concurrence»⁹. De plus, le Programme de bons procédés et d'information, ou encore le Programme d'information et de conformité, ont longtemps eu leur place dans les pages du rapport annuel du Directeur des enquêtes et recherches. Loin d'être inutile ou négligeable, l'information du public trouve tout son sens dans son articulation actuelle à travers le continuum d'observation de la loi.

2.1.1 Le continuum d'observation de la loi

Le continuum d'observation de la loi n'est pas en soi un processus de consultation. Nous y faisons référence essentiellement parce qu'il tente d'organiser toutes les activités du Bureau de la concurrence en un tout cohérent.

En fait, le continuum est un ensemble d'outils complémentaires en matière de conformité et d'application de la loi, outils interdépendants qui visent un même objectif : promouvoir l'observation de la loi. Tous les instruments prévus dans le continuum sont d'égale importance ; aucun ne peut être dissocié des autres ni être utilisé efficacement s'il est pris isolément¹⁰.

Le continuum comporte des mesures générales et des mesures particulières. Nous érudons les mesures particulières parce qu'elles ont trait à des cas particuliers de non respect de la loi. Cependant, les mesures générales «sont prises pour encourager l'observation de la loi de façon proactive et s'adressent au grand public et aux gens d'affaires sous forme d'activités d'éducation et de surveillance»¹¹. Les mesures

⁹ Bureau de la politique de concurrence, *Rapport annuel du Directeur des enquêtes et recherches*. Loi sur la concurrence pour l'exercice clos le 31 mars 1986, p. 11.

¹⁰ Bureau de la concurrence, *Bulletin d'information sur le continuum d'observation de la loi*, 2000, p. 3. Notons qu'une première mention du continuum d'observation de la loi est faite dans Bureau de la concurrence, *Rapport annuel du Directeur des enquêtes et recherches*. Loi sur la concurrence pour l'exercice se terminant le 31 mars 1998, p. 1.

¹¹ Bureau de la concurrence, *Bulletin d'information sur le continuum*, *op. cit.*, p. 3.

générales regroupent les activités de publication, de communication, de promotion et de surveillance¹².

Parmi cela, on retrouve notamment une description concernant les rapports avec les acteurs du marché :

Le Bureau communique régulièrement avec des représentants de l'industrie, des consommateurs et des avocats afin de recueillir et d'analyser des renseignements sur le marché. Les renseignements obtenus permettent de mieux connaître les acteurs du marché et aident le Bureau à maintenir ou à fixer des priorités. Les rapports entretenus avec des intervenants, tels les grands détaillants, les importateurs et les fabricants canadiens, aident à assurer la conformité aux lois fondées sur des normes. Des agents désignés du Bureau offrent un point d'accès unique aux grands détaillants lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes au chapitre de la conformité. Ces agents sont aussi appelés à présenter des exposés à des cadres, des acheteurs et des responsables du contrôle de la qualité¹³.

Il y a aussi une description à propos des consultations :

Le Bureau tient des consultations au sujet des modifications législatives et des pratiques en matière d'application qui font l'objet d'un examen. En général, les lignes directrices et les bulletins d'information sont publiés seulement à la suite de vastes consultations. Le Bureau organise régulièrement des consultations afin de s'assurer que ses politiques tiennent compte des observations des intervenants¹⁴.

Commentaires d'Option consommateurs

Les mesures générales du continuum d'observation de la loi se veulent proactives et s'adressent notamment au grand public par des activités d'éducation et de surveillance. Ainsi, le Bureau de la concurrence communique entre autres avec des consommateurs à propos du marché. Cependant, bien que de tels efforts, qui sont tout à fait louables, semblent proactifs, ils nous apparaissent bien timides. Quant aux consultations organisées régulièrement sur les politiques du Bureau, nous doutons qu'elles soient réellement proactives ; encore une fois l'initiative de consulter revient essentiellement au Bureau. Enfin, les rapports avec les acteurs du marché semblent surtout orientés vers les commerçants ou les gens de l'industrie. Est-ce le caractère plutôt général du document sur le continuum d'observation de la loi qui laisse une telle impression ? Il nous semble que non puisque qu'on y décrit notamment les différentes publications du Bureau, les activités de promotion et le centre de renseignements avec suffisamment de détails pour en prendre la mesure. Puisque la table est maintenant mise, examinons les processus de consultations utilisés par le Bureau de la concurrence.

¹² Un tableau illustrant les éléments qui composent le continuum se trouve à l'annexe I.

¹³ *Ibid.*, p. 8.

¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

2.2 Une description des différents processus de consultation¹⁵

La *Loi sur la concurrence* et, plus généralement, le droit de la concurrence canadien ont connu des modifications relativement fréquentes au cours des dernières années. Dans un premier temps, on a vu en 1986 l'adoption de la *Loi sur la concurrence* qui élargissait considérablement la portée des dispositions civiles déjà adoptées en 1975 dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Cela ouvrait aux consommateurs et à leurs représentants tout un éventail de possibilités dans le domaine du droit de la concurrence, relevant jusqu'alors du code criminel. De plus, on a étendu récemment le champ des affaires où des particuliers peuvent intervenir directement devant le Tribunal de la concurrence¹⁶. Sans qu'elles ne constituent une consultation à proprement dit, nous devons nous réjouir des possibilités d'une telle initiative. Toutefois, les débats sont évidemment restreints à ce qui s'avère immédiatement pertinent aux fins du litige et les consommateurs et leurs représentants demeurent encore une fois en mode réactif.

Ainsi, tel que mentionné plus haut, les consommateurs et leurs représentants ont surtout été consultés à l'occasion de l'examen des projets de loi. Si utile que soit cette formule, les intervenants se trouvent en mode réactif et doivent analyser des enjeux complexes en peu de temps. Enfin, depuis un certain temps, le nombre de consultations annoncées par le Bureau de la concurrence par des moyens tels que son site Web s'accroît substantiellement. Si les questions sur lesquelles les consommateurs et leurs représentants peuvent intervenir se diversifient, cela implique forcément une dispersion de leurs ressources, tant humaines que matérielles, qui sont souvent bien limitées quand elles ne sont pas tout simplement épuisées. Examinons donc les différents processus de consultations du Bureau de la concurrence.

2.2.1 Les consultations relatives aux modifications législatives de 1999

En juin 1995, le ministre de l'Industrie John Manley, a demandé un vaste processus de consultations publiques visant à actualiser la *Loi sur la concurrence*. Les consultations ont servi de cadre au projet de loi C-67, *Loi modifiant la Loi sur la concurrence et d'autres lois en conséquence*, qui a été déposé devant la Chambre des Communes en novembre 1996. Cependant, le projet de loi C-67 est mort au feuillet en avril

¹⁵ Pour cette partie sur les consultations du Bureau de la concurrence, nous sommes largement tributaires, outre nos recherches, des informations transmises par Purvi Radia du Bureau de la concurrence. Pour cela, nous lui sommes très reconnaissants.

¹⁶ Il s'agit des cas de refus de vendre, de ventes liées ainsi que d'exclusivité et limitation du marché. Voir les articles 75 et 77 de la *Loi sur la concurrence* en ce qui a trait aux pratiques restrictives du commerce, 2002, ch. 16, art. 11.1, 11.2 et 11.3.

1997 lors du déclenchement d'élections et s'est vu remplacé, après de légères modifications, par le projet de loi C-20 qui a finalement été adopté en mars 1999.

Un document de travail préparé en juin 1995 par le Bureau de la concurrence décrivait les sujets de modifications possibles à la *Loi sur la concurrence* afin de faciliter les consultations¹⁷. Le document a été affiché sur le site Web du Bureau et envoyé à plus d'un millier d'intervenants incluant des entreprises, des associations de consommateurs, des organismes gouvernementaux, des juristes et des universitaires. En octobre 1995¹⁸, plus de 80 réponses au document de discussion étaient reçues ; elles provenaient de différentes parties intéressées, notamment des petites et grandes entreprises, des bureaux d'avocats, de divers organismes et associations, des gouvernements provinciaux et des particuliers.

Un comité consultatif a été institué afin d'examiner les observations soumises par les intervenants en réponse au document de travail et de donner des conseils sur la pertinence et la faisabilité des propositions et des solutions¹⁹. Le Comité s'est réuni à huis clos à plusieurs reprises entre octobre 1995 et février 1996. Pendant ce temps, le Bureau de la concurrence a maintenu le dialogue avec des intervenants intéressés par des aspects particuliers des modifications et a constitué des groupes de réflexion sur des sujets comme les préavis, la confidentialité et le télémarketing²⁰.

En mars 1996, le comité consultatif a présenté un rapport au Bureau de la concurrence incluant des recommandations spécifiques sur chaque proposition législative suggérée dans le document de travail. Par la suite, le Directeur des enquêtes et recherches a formulé des recommandations de modifications législatives qui ont été transmises au ministre de l'Industrie. C'est ainsi que le processus de consultation a abouti, après les élections et quelques retouches, aux modifications législatives de 1999.

¹⁷ Bureau de la concurrence, *Document de travail. Modifications à la Loi sur la concurrence*, juin 1995. Les sujets, au nombre de sept, étaient regroupés ainsi : les transactions devant faire l'objet d'un avis, la confidentialité et l'entraide avec les organismes étrangers responsables de la législation en matière de concurrence, la publicité trompeuse et les pratiques commerciales déloyales, les indications sur le prix habituel et l'alinéa 52(1)d), la discrimination par les prix et les remises promotionnelles, l'accès au Tribunal de la concurrence, les ordonnances d'interdiction et le télémarketing trompeur.

¹⁸ En recoupant des informations prises sur le site Web du Bureau de la concurrence, dans les «Communiqués et avis de presse» de la section «Salle des médias» et dans *Concuration/CompAct*, no 1, janvier-mars 1996, nous établissons que la période allouée à l'envoi de commentaires s'est échelonnée du 28 juin au 6 octobre 1995, soit 101 jours inclusivement.

¹⁹ Siégeaient sur ce comité : le président Ed Ratushny (faculté de Droit de l'université d'Ottawa), Donald S. Affleck (Kelly, Affleck, Greene), Robert D. Anderson (Procter & Gamble), Yves Bériault (McCarthy, Tétrault), Sara Blake (Commission des valeurs mobilières de l'Ontario), Harry Chandler (Bureau de la concurrence), Rosalie Daly Todd (Association des consommateurs du Canada), Calvin S. Goldman (Davies, Ward & Beck), Lawson A. W. Hunter (Stikeman, Elliott) George Post (conseiller), William T. Stanbury (faculty of Commerce and Business Administration, université de Colombie-Britannique), Norman J. Stewart (Ford du Canada Ltée) et Peter Woolford (Conseil canadien du commerce de détail).

²⁰ Des articles dans le bulletin d'information *Concuration/CompAct* expliquent le processus de consultation entourant ces modifications législatives. Ils sont accessibles via le site Web du Bureau de la concurrence. Voir *Concuration/CompAct*, no 1, janvier-mars 1996 et no 2, avril-juin 1996.

Commentaires d'Option consommateurs

Notons premièrement que l'initiative des consultations relatives à ces modifications législatives revient au Bureau de la concurrence et que, par conséquent, les consommateurs et leurs représentants, tout comme les autres intervenants, se trouvent en mode réactif. Les consommateurs et leurs représentants avaient la possibilité de traiter jusqu'à sept sujets généraux ayant trait aux modifications envisagées dans un laps de temps acceptable (101 jours). On peut présumer que la consultation pouvait nécessiter beaucoup de ressources pour eux, mais qu'ils avaient un laps de temps raisonnable pour y voir. Le comité consultatif réuni à huis clos avant de présenter son rapport comptait, parmi ses douze membres, une représentante d'association de consommateurs. La transparence ne ressort donc pas des réunions du comité et, bien que nous saluons la présence de Rosalie Daly Todd, de l'Association des consommateurs du Canada, sur le comité, il y avait tout de même onze autres membres à la table qui n'ont pas tous nécessairement à cœur l'intérêt des consommateurs. Mais un seul processus de consultation n'est pas vraiment représentatif pour évaluer le travail du Bureau ; voyons plutôt ce qui s'est produit quelques années plus tard.

2.2.2 Les consultations relatives aux modifications législatives de 2002

En avril 2000, le ministre de l'Industrie John Manley a demandé au Bureau de la concurrence d'entreprendre un processus de consultation concernant quatre projets de loi privés. Là encore, des consultations publiques ont servi de cadre au projet de loi C-23, *Loi modifiant la Loi sur la concurrence et la Loi sur le Tribunal de la concurrence*, qui a été adopté en juin 2002.

Le Bureau de la concurrence a donné au Forum des politiques publiques²¹ (FPP) le mandat spécifique de consulter les Canadiennes et les Canadiens sur les principes sous-jacents des modifications proposées dans les quatre projets de loi privés. Ainsi, les consultations sont orientées non pas sur les quatre

²¹ «Le Forum des politiques publiques est un organisme impartial, à but non lucratif, qui vise à améliorer la bonne gestion publique au Canada au moyen d'un meilleur dialogue entre les gouvernements et les secteurs privé et de l'économie sociale. Ses membres qui proviennent du milieu des affaires, des gouvernements fédéral et provinciaux, des secteurs bénévole et syndical croient tous que notre qualité de vie et notre compétitivité mondiale dépend d'une fonction publique efficace et efficiente. Établi en 1987, le FPP a bâti sa réputation comme facilitateur [sic] digne de confiance, neutre et capable de réunir une vaste gamme d'intervenants en vue d'un dialogue productif. Son programme de recherche constitue le terrain neutre essentiel à la documentation d'une prise de décision collective. En favorisant plus d'échange d'information et de meilleurs liens entre les gouvernements et les autres secteurs, le FPP s'assure que le Canada sera plus dynamique dans ses orientations d'avenir et plus coordonné et sensible aux défis et possibilités. [...] Le FPP assure que les points de vue exprimés dans [son] rapport reflètent de façon équitable et exacte toutes les expressions d'appui et de préoccupation sur les modifications proposées». Forum des politiques publiques, *Modifications de la Loi sur la concurrence et de la Loi sur le Tribunal de la concurrence. Un rapport sur les consultations. Rapport final présenté au Commissaire de la concurrence*, décembre 2000, p. 3 et 5.

projets de loi privés en tant que tel, mais plutôt sur les principes qui sous-tendent la législation proposée²². Durant tout le processus de consultation, le FPP a affiché sur son site Web les documents pertinents selon les différentes étapes de la consultation (documents contextuels, mémoires, rapports des tables rondes)²³.

Le FPP a invité environ 2 000 organismes et personnes à présenter des commentaires sur le document de discussion²⁴ préparé par le Bureau de la concurrence et a reçu un peu plus de 100 mémoires entre le 17 avril et le 30 juin 2000²⁵. Le FPP a alors organisé une série de neuf tables rondes dites générales en août et septembre 2000. Les représentants d'associations de consommateurs et du commerce, des entreprises, des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et des syndicats étaient invités à participer à ces tables rondes qui eurent lieu à Halifax, Montréal, Ottawa (2), Toronto (2), Winnipeg, Calgary et Vancouver. Par la suite, le FPP a invité des spécialistes du droit de la concurrence des milieux universitaire et juridique à trois tables rondes dites techniques. On y a approfondi les questions soulevées dans les mémoires et lors des tables rondes précédentes.

Enfin, une fois le processus de consultation analysé (mémoires et tables rondes), le FPP a donc transmis un rapport final au Commissaire de la concurrence qui comprenait non seulement des commentaires sur les sept principes à l'étude, mais aussi des commentaires plus généraux sur le processus de consultation et sur le Bureau de la concurrence²⁶. Le Commissaire a alors formulé des recommandations de modifications législatives au ministre de l'Industrie. C'est ainsi que les consultations organisées par le FPP ont donné lieu aux modifications législatives adoptées en juin 2002.

²² Ces principes, au nombre de sept, sont : Illustrer l'abus de position dominante dans le commerce de détail (Projet de loi C-402) ; Informer les consommateurs (Projet de loi C-438) ; Faciliter la coopération entre les autorités en matière de concurrence (Projet de loi C-471) ; Droits privés d'accès au Tribunal de la concurrence (Projet de loi C-472) ; Renvois (Projet de loi C-471), adjudications des dépens et jugements sommaires (Projet de loi C-472) ; Pouvoirs de rendre une ordonnance de ne pas faire (Projet de loi C-472) ; et Faciliter les alliances stratégiques et améliorer le climat d'investissement (Projet de loi C-472).

²³ D'après nos recherches sur le site Web du FPP, on n'affiche plus ces documents maintenant que la consultation est terminée.

²⁴ Bureau de la concurrence, *Modifications à la Loi sur la concurrence. Document de travail. Répondre aux besoins d'une économie en changement*, avril 2000, 13 p.

²⁵ La période allouée à l'envoi de commentaires s'est donc échelonnée sur 75 jours inclusivement. Forum des politiques publiques, *Modifications... op. cit.*, p. 3.

²⁶ Ces commentaires en marge des sept principes à l'étude lors des consultations sur les modifications à la *Loi sur la concurrence* sont reproduits à l'annexe II.

Commentaires d'Option consommateurs

À l'instar de tous les intervenants, notons d'emblée que les consommateurs et leurs représentants se trouvent en mode réactif face à ces consultations sur les projets de loi privés. Comme en font foi les doléances reproduites à l'annexe II, si le temps afin d'émettre un commentaire sur ces consultations fut très court (75 jours), le processus de consultation a au moins eu le mérite d'avoir été piloté par un organisme indépendant, dans ce cas le Forum des politiques publiques, et d'avoir été suivi par une douzaine de tables rondes. Nous ne pouvons qu'encourager le Bureau de la concurrence à poursuivre dans cette voie et, d'ailleurs, nous formulons à partir de cette expérience les trois recommandations suivantes :

Recommandation 1

Que le Bureau de la concurrence fasse toujours appel à un organisme indépendant pour piloter un processus de consultation de manière transparente dans le cas de modifications à des lois relevant de son autorité ;

Recommandation 2

Que l'organisme indépendant ainsi désigné privilégie non seulement la sollicitation de commentaires auprès d'un vaste éventail d'intervenants, mais qu'il favorise d'autant plus les échanges entre les intervenants durant le processus de consultation (eg tables rondes, forums interactifs sur le Web, etc.) ;

Recommandation 3

Que l'organisme indépendant ainsi désigné dispose d'un laps de temps suffisant afin de recueillir les commentaires relatifs à la consultation et qu'il les affiche sur un site Web non seulement pendant le processus de consultation, mais aussi après, à titre informatif.

2.2.3 Les demandes de commentaires du public

Dans son souci d'éducation, de mise en œuvre de la loi et de transparence, le Bureau de la concurrence lance autant que possible des appels aux commentaires du public. Bien qu'il le faisait auparavant, le Bureau a rassemblé en 2001 toutes les informations sur son site Web, dans la section «Demande de commentaires du public». On y retrouve l'information sur des consultations publiques

concernant des modifications législatives, des projets de lignes directrices²⁷, des bulletins d'informations et différents guides²⁸. Les réponses reçues par le Bureau y sont affichées, avec permission, entièrement ou sous forme de résumé. Le Bureau tient donc compte, dans la mesure du possible, des propositions soumises avant d'afficher une version finale d'un projet donné.

Il arrive parfois que des demandes de commentaires du public découlent d'autres activités de consultation du Bureau de la concurrence. C'est le cas, par exemple, du document de travail à propos de la tarification et des normes de service ; on peut d'ailleurs y lire :

Pour élaborer cette proposition, le Bureau a tiré considérablement profit des observations formulées par les clients dans le cadre du forum sur la tarification et les normes de service tenu en 1999, du forum de la Direction générale des fusions tenu en juin 2001, du projet concernant l'analyse comparative de l'examen des fusions, des consultations tenues par l'Unité des avis de fusionnement en janvier 2001 et des nombreuses autres consultations et rencontres qui ont réuni le Bureau et ses intervenants. Grâce à des forums auxquels seront conviés les intervenants ainsi qu'à une vaste diffusion du présent document de consultation, le Bureau se propose de recueillir le point de vue de ses clients en vue de réviser la Politique sur la tarification et les normes de service. Au cours des forums prévus pour le mois de novembre 2002, les commentaires reçus par écrit à la suite du processus de consultation seront mis à profit. Ainsi, les parties les plus directement concernées pourront participer activement à l'élaboration des révisions qui seront apportées à la politique actuelle. La proposition finale reflétera les vues exprimées par les parties intéressées²⁹.

Donc, non seulement la consultation sur la tarification et les normes de services émanait de forums et divers projets, mais elle donnait elle-même lieu à trois forums³⁰ en plus des commentaires écrits.

Enfin, notons que le site Web du Bureau reçoit en moyenne 25 000 visites par mois. De plus, les intervenants concernés par les activités du Bureau peuvent s'inscrire, selon leurs intérêts, à une liste de diffusion à partir du site Web ; ils sont environ 2 500 à recevoir ainsi des informations par courriel de la part du Bureau de la concurrence.

²⁷ Le Bureau de la concurrence a consulté à de nombreuses reprises au cours des dernières années sur des projets de lignes directrices. Notons au passage les *Lignes directrices pour l'application de la Loi. Fusionnement de banques*, 1998 ; *Lignes directrices pour l'application de la Loi. L'application des dispositions sur l'abus de position dominante dans le secteur de l'alimentation au détail*, 2001 et *Lignes directrices pour l'application de la Loi à l'égard de pratiques commerciales illégales. Politiques de prix déraisonnablement bas*, 2002.

²⁸ Une liste d'exemples de consultations sur des publications se trouve à l'annexe III.

²⁹ Bureau de la concurrence, *Document de travail du Bureau de la concurrence sur la proposition de majorer la tarification et de modifier sa Politique sur la tarification et les normes de service*, août 2002, p. 20.

³⁰ Les forums prévus pour novembre 2002 eurent lieu finalement le 9 décembre 2002 à Vancouver, le 11 décembre 2002 à Toronto et le 13 décembre 2002 à Montréal.

Commentaires d'Option consommateurs

Nous encourageons le Bureau de la concurrence à poursuivre ses «demandes de commentaires du public» via son site Web et à afficher les documents pertinents pour permettre aux intervenants intéressés d'effectuer le suivi nécessaire. C'est certainement le moyen le moins onéreux pour rejoindre un large public, notamment les consommateurs ou à tout le moins leurs représentants. Il est évident que «le principal outil de communication du Bureau est son site Web³¹» et cela doit se poursuivre tout en cherchant à s'améliorer. Toutefois, nous remarquons que les sujets sur lesquels le Bureau fait appel à des commentaires sont amplement diversifiés et qu'il est difficile pour des intervenants comme les consommateurs et leurs représentants, avec leurs ressources souvent limitées, de se tenir à l'affût de tous les appels du Bureau. Nous verrons un peu plus loin comment le Bureau essaie de rejoindre autrement, d'une manière plus informelle, les intervenants (partie 2.2.5).

2.2.4 Les consultations sur des règlements

Lorsque le Bureau de la concurrence procède à des modifications de ses règlements, il est soumis à la *Politique de réglementation du Gouvernement du Canada* qui s'applique à tous les organismes de réglementation du gouvernement fédéral. Cette politique implique notamment «que les Canadiens et les Canadiennes [soient] consultés et [aient] l'occasion de prendre part à l'élaboration ou à la modification des programmes de réglementation et des règlements³²». La politique décrit le processus de consultation ainsi :

Les organismes de réglementation qui souhaitent faire adopter ou modifier un règlement doivent consulter sans tarder toutes les parties intéressées. La consultation devrait être proportionnelle à l'impact de la modification proposée. Ils doivent donner un avis de modification de la réglementation afin de disposer du temps requis pour apporter les changements et tenir compte des observations formulées. Les organismes de réglementation doivent indiquer clairement aux parties intéressées la façon dont ils peuvent faire connaître leurs points de vue et leurs commentaires. Plus précisément, ils devront être en mesure de déterminer quelles sont les parties intéressées, y compris les représentants des groupes d'intérêt public, des syndicats et des associations de consommateurs, et de communiquer avec elles. Si un groupe intéressé montre une préférence pour un mécanisme de consultation donné, on doit essayer de s'y conformer si le temps et les ressources le permettent. Les consultations devraient être coordonnées entre les organismes de manière à réduire les doublons et le fardeau imposé aux parties intéressées. Les organismes de réglementation devraient envisager de recourir à un système itératif de rétroaction sur les problèmes, les solutions de rechange et, ultérieurement, sur les solutions privilégiées. Les consultations devraient débiter aussitôt que

³¹ Bureau de la concurrence, *Rapport annuel (2001-2002)*, op. cit., p. 2.

³² Bureau du Conseil privé, *Politique de réglementation du gouvernement du Canada*, novembre 1999.

possible afin d'obtenir le point de vue des intéressés sur la définition du problème ainsi que sur les solutions proposées. Les organismes de réglementation qui élaborent un projet de règlement doivent faire part de la proposition aux parties intéressées de façon simple, claire, concise et complète et dans une langue que le public peut comprendre facilement. Il faut bien annoncer les nouveaux règlements et les modifications de règlements existants, ainsi que les ouvrages inclus par renvoi, et faire en sorte que les intéressés puissent y accéder facilement³³.

De plus, un projet de règlement doit être soumis à une publication préalable dans la *Gazette du Canada*. La publication préalable donne aux intervenants intéressés, et aux Canadiennes et Canadiens en général, une dernière opportunité de réviser et commenter le projet en question. La publication préalable permet aussi aux intervenants intéressés de suivre l'évolution du projet depuis les consultations initiales. Habituellement, un délai de 30 jours est accordé pour élaborer un commentaire³⁴. Par exemple, le Bureau de la concurrence a dû procéder ainsi dernièrement dans le cadre de modifications au règlement sur les transactions devant faire l'objet d'un avis³⁵.

Commentaires d'Option consommateurs

Bien que ce processus de consultation place les intervenants en mode réactif, nous comprenons que le Bureau de la concurrence ne fait que suivre la politique mise en place par le gouvernement canadien. Par contre, nous pensons que rien n'empêche le Bureau de baliser dans un règlement ses propres processus de consultation. Nous verrons plus loin quels aspects pourraient prendre de telles balises, sans qu'elles ne soient contraignantes, à la lumière de l'expérience d'un autre organisme canadien (partie 5.1.1).

2.2.5 Le Programme de relations avec les intervenants

Au printemps 2001, le Bureau de la concurrence a entrepris de créer de nouveaux partenariats auprès d'associations du milieu des affaires, du milieu du droit et du milieu des consommateurs. Par conséquent, le Bureau a engagé, en juin 2001, un consultant afin de solliciter et sonder les intervenants réguliers à propos des consultations du Bureau et des manières d'améliorer les relations entre le Bureau et

³³ *Ibid.*

³⁴ Ce délai peut être allongé ou réduit. En ce qui a trait au commerce et à la concurrence, étant donné que le Canada a signé diverses ententes internationales, le délai est souvent allongé à 75 jours.

³⁵ Voir *Gazette du Canada, partie I*, vol. 136, no 33, 17 août 2002 et *Gazette du Canada, partie II*, vol. 137, no. 3, 27 mars 2003.

les intervenants³⁶. Ceci a eu pour résultat d'établir le Programme de relations avec les intervenants. L'effort de partenariat auprès de ces associations se concentre sur l'amélioration des relations et sur la prise de conscience du travail effectué par le Bureau. Cela implique de renforcer les outils de communication du Bureau et développer un dialogue transparent avec les intervenants.

Le Bureau consulte alors directement des intervenants, ciblés selon les enjeux, sur des questions bien précises. Le Bureau a, par exemple, effectué des entrevues avec différents intervenants dans le but d'améliorer son site Web et ainsi répondre aux besoins d'un public de tous horizons.

Commentaires d'Option consommateurs

Le Programme de relations avec les intervenants du Bureau de la concurrence a le mérite de faire tendre les consultations dans un cadre plus informel, sans nécessairement les rendre plus proactives pour les consommateurs et leurs représentants. Le Bureau conserve en effet l'initiative de consulter ou non tandis que le processus de consultation devient plutôt informel quant aux questions abordées, aux intervenants consultés et aux moyens de le faire. Nous ne remettons nullement en cause les avantages qu'on peut tirer de telles consultations comme nous le verrons plus loin (parties 3.2.1 et 5.1.1), mais nous pensons que l'interaction entre le Bureau et ses intervenants, notamment les consommateurs et leurs représentants, gagneraient en richesse si ces derniers pouvaient aller de l'avant dans un cadre formel sans nécessairement attendre une sollicitation du Bureau. Nous exposerons plus loin ce que nous préconisons (partie 4.4.1). Malgré tout, en tant qu'organisation représentant les intérêts des consommateurs, nous voyons d'un bon œil les efforts mis de l'avant par le Bureau dans le Programme de relations avec les intervenants. Non seulement nous enjoignons le Bureau à poursuivre dans cette voie, mais nous recommandons :

Recommandation 4

Que le Bureau de la concurrence maintienne une liste formelle, publique et active des intervenants dans le cadre de son Programme de relations.

Voyons maintenant ce que le Bureau de la concurrence et d'autres intervenants ont à dire des consultations.

³⁶ Une liste des intervenants interviewés à cette occasion est disponible à l'annexe IV. Elle illustre un portrait général des intervenants contactés par le Bureau de la concurrence dans ses démarches de consultations auprès des intervenants.

3 Commentaires d'intervenants sur les processus de consultation du Bureau de la concurrence

Puisque notre mandat n'était pas d'évaluer de manière exhaustive les processus de consultation auprès de tous les intervenants, nous nous sommes limités aux organisations représentant des consommateurs qui ont bien voulu nous répondre. Notons aussi qu'aucun universitaire que nous avons contacté ne nous a répondu. Les commentaires qui suivent viennent donc éclairer sous un nouvel angle certains aspects du chapitre précédent.

3.1 Commentaires du Bureau de la concurrence

En plus de sa participation à la description de ses propres processus de consultation, le Bureau de la concurrence nous a écrit qu'il est juste de dire que quelqu'un peut toujours améliorer ses propres moyens de consultation. Le Bureau pense par ailleurs qu'il procède avec cohérence pour ses consultations, mais qu'avec plus de ressources il serait en mesure d'en faire beaucoup plus.

En tant qu'organisme représentant des consommateurs, nous ne pouvons que convenir du dernier aspect de cette remarque et souhaitons que le présent rapport puisse aider le Bureau à améliorer ses consultations. Nous avons aussi relevé quelques commentaires dans certains discours du personnel du Bureau dont voici les grandes lignes.

3.1.1 Commentaires sur les modifications législatives de 2002

Dans une allocution présentée à une conférence de l'Association du Barreau canadien, Suzanne Legault, la sous-commissaire adjointe de la concurrence à la division des affaires législatives, a formulé les commentaires suivants :

Bien que certains puissent décrire le processus législatif observé pendant l'élaboration du projet de loi C-23 comme étant peu orthodoxe, le Bureau le considère très fructueux. Les principes sous-jacents au projet de loi ont été élaborés par un certain nombre de personnes, et pas seulement par le Bureau. Un vaste éventail d'intervenants ont été consultés, et les ajouts nécessaires ont été introduits dans le projet de loi afin qu'il soit mieux adapté à l'économie du Canada. Ces modifications importantes constituent une approche globale et équilibrée pour modifier la législation en matière de concurrence et sont conformes au principe de flexibilité prévu par le processus législatif. [...]

Le Bureau de la concurrence préfère publier des documents de travail sur toutes les modifications proposées à la *Loi sur la concurrence*, qui peuvent ainsi être étudiées à fond et

discutées par un grand nombre d'intervenants. De même, le Bureau reconnaît qu'il faut allouer suffisamment de temps au processus de consultation afin qu'il soit productif. En procédant de cette façon, le Bureau ne peut qu'améliorer la qualité des conseils qu'il fournit au ministre. D'autre part, il nous faut reconnaître que la politique de la concurrence s'articule souvent autour d'intérêts opposés, que cette politique est élaborée dans un milieu qui n'est pas statique (l'évolution des événements peut mettre en déroute les plans les mieux conçus), et que les députés ont un rôle légitime à jouer dans le processus³⁷.

Dans une allocution indéterminée, Sally Southey, la commissaire adjointe de la concurrence à la direction générale des communications, commente ainsi l'intérêt de recourir aux projets de loi privés pour modifier la *Loi sur la concurrence* :

Un intéressant fil conducteur relie la plupart des projets de loi proposés ces dernières années : l'importance accordée aux consommateurs. Même si ce n'était pas toujours l'élément le plus marquant des projets de loi du point de vue du droit de la concurrence, c'est l'importance accordée aux consommateurs qui a souvent motivé les députés. Par exemple, plusieurs députés rapportent avoir reçu des lettres et appels téléphoniques d'électeurs se plaignant des cartes «grattez pour gagner» reçues par la poste ou d'agents de télémarketing qui les harcèlent au téléphone en leur apprenant qu'ils ont gagné un prix — alors qu'ils doivent payer pour le recevoir³⁸.

3.1.2 Commentaires sur le continuum d'observation de la loi

Dans le même discours, Sally Southey ajoute, cette fois à propos de stratégies de communications visant le public :

En 2001, le Bureau a lancé un plan d'établissement de nouveaux partenariats avec ses principaux interlocuteurs : groupes d'entreprises; associations de consommateurs; et associations industrielles. Ce volet améliore les relations, rehausse la crédibilité et fait mieux connaître les activités du Bureau parmi les principaux regroupements et leurs membres. Le continuum d'observation de la loi est un outil mis au point par le Bureau qui s'est avéré très efficace pour communiquer avec les publics externes et soutenir notre approche de l'application de la loi³⁹.

Commentaires d'Option consommateurs

D'une part, à propos des modifications législatives, nous voyons que les principes sous-jacents au projet de loi n'ont pas été uniquement élaborés par le Bureau de la concurrence et que les consommateurs, par l'entremise de leurs députés, semblent avoir eu un rôle proactif à jouer dans ce processus. D'autre part,

³⁷ Suzanne Legault, *Modification à la Loi sur la concurrence : processus législatif*, observations présentées à la conférence annuelle d'automne sur le droit de la concurrence de l'Association du Barreau canadien, 2002, p. 10-12.

³⁸ Sally Southey, *Bâtir une culture de la concurrence*, discours, novembre 2002, p. 8.

³⁹ *Ibid.*, p. 10.

le dernier passage nous suggère que le Programme de relations avec les intervenants revêt une importance non négligeable dans l'entreprise d'information du Bureau et qu'il s'inscrit très bien dans le cadre du continuum d'observation de la loi. Nous verrons plus loin comment le Bureau pourrait, selon nous, renforcer encore plus sa capacité de «communiquer avec les publics externes» et établir un dialogue proactif avec les consommateurs et leurs représentants (partie 4.4.1).

3.2 Commentaires de représentants de consommateurs

3.2.1 Consumers Council of Canada

La représentante du *Consumers Council of Canada*, a relaté son expérience dans le cadre du Programme de relations avec les intervenants. Elle dit avoir été contactée par téléphone par un consultant du Bureau de la concurrence à deux reprises : une fois en 2002 à propos du Bureau lui-même et la seconde fois il y a quelques mois au sujet du site Web du Bureau. Dans le premier cas, elle a été interviewée au téléphone durant environ 45 minutes, de manière assez exhaustive dit-elle, sur sa perception générale du Bureau. Elle a eu le sentiment que le Bureau était réellement intéressé par ses commentaires. Si elle se souvient bien, il y a même eu, par après, une discussion à titre de suivi. Dans le second cas, concernant particulièrement le site Web du Bureau, elle a d'abord reçu une série de questions avec des renvois à d'autres sites à titre comparatif. Il y a eu ensuite un entretien téléphonique d'environ 30 minutes sur son appréciation du site Web du Bureau par rapport aux autres sites. Dans l'ensemble, elle qualifie l'expérience de bonne, trouve l'entretien téléphonique satisfaisant et se voit ravie que le Bureau entre réellement en contact avec les intervenants.

3.2.2 Centre pour la défense de l'intérêt public

Du côté du Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP), on nous a d'abord rappelé que le CDIP a surtout été consulté dans le cadre de modifications législatives à la *Loi sur la concurrence*. Selon le représentant interrogé, le principal problème émanant de ces consultations, c'est qu'elles sont axées sur les opinions des «praticiens du droit de *Bay Street*» qui sont, en général, contre toute réforme pénalisant un plus large éventail de composants anticoncurrentiels ou facilitant les parties plaignantes à obtenir de l'assistance. Il ajoute qu'à cause du manque de groupes de consommateurs et d'intérêt public actifs dans le

Commentaire : Note pour la traduction : Public Interest Advocacy Centre (PIAC)

domaine du droit de la concurrence, les intérêts du public tendent simplement à être aussi importants que d'autres intérêts dans le processus. On doit comprendre ici qu'il entend que les intérêts du public devraient certainement primer sur d'autres intérêts.

Le CDIP suggère d'ailleurs que le Bureau essaie d'abord de développer une position plus éclairée à l'endroit des consommateurs qui sont supposés être protégés par un marché concurrentiel. Il reconnaît de plus que les organisations de consommateurs et d'intérêt public doivent se servir de ressources provenant d'autres projets pour s'occuper de consultations en matière de concurrence. Par conséquent, il pense que le Bureau pourrait financer la production de commentaires dans le cadre d'une consultation donnée. Enfin, il croit que le Bureau devrait essayer d'équilibrer la participation des intervenants afin d'éviter qu'une trentaine d'intervenants du secteur industriel se retrouvent vis-à-vis un ou deux représentants de consommateurs.

Commentaires d'Option consommateurs

En somme, l'expérience du CCC vient confirmer l'importance que le Programme de relations avec les intervenants peut avoir pour les intervenants qui représentent des consommateurs. Cela vient aussi éclairer un des avantages qu'on peut attribuer aux consultations en mode informel : elles rejoignent les intervenants directement.

À l'instar du CDIP, nous avons déjà évoqué le manque de ressources des groupes de consommateurs et d'intérêt public. Nous pensons aussi que ces groupes ne refuseront pas la possibilité de se forger une expertise plus étoffée en matière de concurrence et pouvoir participer ainsi plus adéquatement aux processus de consultation formels lancés par le Bureau de la concurrence. Par conséquent, nous recommandons :

Recommandation 5

Que le Bureau de la concurrence explore la possibilité de créer un fonds afin de financer des groupes de consommateurs et d'intérêt public pour qu'ils élaborent des commentaires écrits dans le cadre des consultations du Bureau.

Pour ce faire, le Bureau pourrait s'inspirer du Programme de contribution pour les organisations sans but lucratif de consommateurs et de bénévoles, en vigueur au Bureau de la consommation d'Industrie Canada.

Et pour continuer sur la veine de l'inspiration, examinons si recourir à l'expérience étrangère dans le domaine de la concurrence serait envisageable.

4. Les consultations en contexte analogue

Avant de présenter les résultats de nos recherches sur les consultations en matière de concurrence dans différents pays, nous désirons souligner quelques faits tirés d'une étude pour étayer ce que nous avançons à propos des organisations de consommateurs et donner le ton à notre démarche. Dans cette étude, on signale :

In Europe, probably because of the development of the economic union, there appears to be more government intervention and appreciation for the benefits of consulting with consumers. Governments such as the United Kingdom's have recognized the need to strengthen consumer organizations in order to ensure effective consumer representation. This occurs through both training and funding. Nonetheless, many consumer organizations and consumer advisory boards continue to lack financial resources. The European Union is examining this aspect and relevant consumer bodies within the European Union have called for more resources to perform their role effectively. [...] Experience has shown, in other countries, that a careful and transparent appointment process is necessary when consumer representatives are appointed to public advisory bodies⁴⁰.

4.1 La Communauté européenne

Le traité de l'Union européenne énonce que chaque État membre doit adopter une politique économique suivant le principe d'une économie de marché ouverte. Ainsi, la Direction générale de la concurrence de la Communauté européenne poursuit l'objectif de défendre et développer une saine concurrence dans le marché commun.

4.1.1 La Direction générale de la concurrence

Habituellement, lorsqu'une nouvelle politique ou des projets législatifs sont envisagés, la Direction générale de la concurrence lance des consultations et invite la population à faire des commentaires. Le processus de ces consultations revêt un aspect classique ; c'est-à-dire qu'un document expliquant le projet de la Direction générale est soumis aux personnes qui ont un certain intérêt à le commenter ou qui veulent bien s'en donner la peine⁴¹. De plus, il arrive qu'on demande l'avis spécifique des entreprises par un

⁴⁰ Consumers Council of Canada, *Research Brief. Involving Consumers in Corporate Decision and Policy-Making*, avril 2002. Ce document est le résumé du rapport *Consumer Participation in Corporate Decision-Making*.

⁴¹ Le lecteur sera à même de le constater à travers les consultations en cours et les consultations terminées décrites sur le site Web de la Direction générale de la concurrence. Entre autres, dans la consultation *Regulation in liberal professions and its effects*.

questionnaire exploratoire⁴². Enfin, dans le cadre du *Livre blanc sur la modernisation des règles d'application des articles 85 et 86 du traité de la Communauté européenne*, non seulement les parties intéressées ont été invitées à soumettre leurs commentaires, mais le Parlement européen a tenu des audiences publiques⁴³. Au niveau de la Direction générale de la concurrence de la Communauté européenne, il n'y a donc rien de vraiment singulier qui pourrait servir à améliorer des processus de consultation qui sont, après tout, déjà en vogue au Bureau de la concurrence.

4.1.2 Le Comité économique et social européen

Néanmoins, l'un des aspects intéressants au niveau de la Communauté européenne demeure le travail du Comité économique et social européen (CESE). Il est formé de 222 membres issus des milieux socio-économiques de l'Europe. L'essentiel de son travail est de conseiller diverses instances décisionnelles européennes par des avis prévus par les traités ou bien sollicités ; il peut aussi être saisi à titre exploratoire ou prendre l'initiative d'émettre des avis. Le CESE représente en somme la société civile organisée devant les politiciens de la Communauté européenne⁴⁴. Il arrive donc que le CESE rende des avis dans le domaine de la concurrence, notamment sur le rapport annuel de la Direction générale de la concurrence de la Communauté européenne.

Commentaires d'Option consommateurs

Sans vouloir pousser à la création d'un organisme similaire au Canada, ce qui serait d'ailleurs au delà de notre mandat, nous estimons qu'il y a dans le fonctionnement et l'organisation du CESE un exemple qui mériterait d'être adapté ici, dans le cadre plus restreint du domaine de la concurrence. L'idée d'un pont entre les institutions décisionnelles et la société civile nous séduit grandement ; un pont qui favorise les échanges dans les deux sens, qui place les intervenants à la fois en mode réactif et en mode proactif. Nous ne pouvons qu'acquiescer devant une démocratie participative garante non seulement d'échanges se voulant

Invitation to comment, p. 8, on peut y lire l'invitation suivante : «Comments are welcome from professional bodies, members of professions, consumers, public sector regulators, and other representatives of public administrations and from any legal or private person with relevant experience and/or interest. In case you represent an organisation or an institution, please name it».

⁴² Mentionnons, par exemple, une consultation en cours jusqu'au 13 juin 2003 : *Industry dialogue on air transport competition policy. Exploratory questionnaire on selected airline alliances and merger competition assessment issues*.

⁴³ La période pour formuler des commentaires s'est étendue entre le 28 avril 1999 et le 30 septembre 1999, soit 156 jours inclusivement, et l'audience le 22 septembre 1999.

⁴⁴ Pour de plus amples détails sur le CESE, consultez l'annexe V.

fructueux, mais renforçant par le fait même la légitimité du processus décisionnel. Nous verrons plus loin comment envisager cela (partie 4.4.1).

4.2 La France

Relevant du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), l'institution en France qui s'occupe de droit de la concurrence est la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)⁴⁵. La DGCCRF s'occupe essentiellement du contrôle des concentrations comme l'illustre la seule consultation publique disponible sur son site Web, en date du 13 décembre 2002. De plus, la DGCCRF rend public l'existence du contrôle des opérations de concentration dans le cadre du régime issu de la loi relative aux nouvelles régulations économiques, permettant ainsi de suivre le calendrier de leur instruction. Une fois l'opération de concentration notifiée au ministre de l'Économie, les tiers concernés par l'opération sont invités à faire parvenir leurs observations. Par ailleurs, on nous assure qu'il va de soi que lors de l'élaboration de textes, nationaux ou communautaires, la DGCCRF consulte les organismes professionnels représentatifs. D'emblée, il faut admettre que ces modes de consultation sont réactifs par rapport aux initiatives de la DGCCRF ou aux dispositions de la loi et plutôt informels. Examinons tout de même plus en détail la consultation sur les lignes directrices du contrôle des concentrations.

4.2.1 Une consultation sur des lignes directrices

La loi sur les nouvelles régulations économiques du 15 mai 2001 a instauré un nouveau régime de contrôle des concentrations en France, en vigueur depuis le 18 mai 2002. Afin de renforcer la transparence et la prévisibilité de ce contrôle, la DGCCRF a publié sur son site Web le *Projet de lignes directrices relatives à l'analyse des concentrations et aux procédures de contrôle*. Ce document présente, d'une part, les critères d'analyse retenus dans l'examen des opérations de concentration par les autorités françaises de la concurrence et constitue, d'autre part, un guide aussi exhaustif que possible de la procédure instaurée par le nouveau régime de contrôle. La publication du projet de lignes directrices françaises vise à recueillir les

⁴⁵ Notons au passage l'existence du Conseil de la concurrence et du Conseil national de la consommation, tous les deux sous l'égide du MINEFI. Jouant un rôle essentiellement consultatif, aucun de ces Conseils ne procède à des consultations publiques. On retrouve dans le *Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, disponible sur le site Web de la DGCCRF, les avis des deux Conseils.

observations du monde des affaires et des praticiens du droit de la concurrence. On invite les différents opérateurs intéressés à transmettre leurs observations et commentaires sur ce projet. À l'issue de cette consultation, d'une durée d'un peu plus de deux mois, des lignes directrices définitives seront publiées.

En somme, la consultation sur les lignes directrices se veut une consultation pour des gens directement concernés par les concentrations. Les consommateurs et leurs représentants ne trouveront donc pas dans cet exemple de quoi améliorer leur participation dans ce genre de consultation qui n'a rien de novateur. Par contre, la DGCCRF procède depuis quelques années à des ateliers touchant des thèmes reliés à la concurrence et à la consommation dont il convient ici d'en regarder plus attentivement le processus.

4.2.2 Les ateliers de la concurrence et de la consommation

Depuis le tout premier atelier en 1994, les ateliers de la concurrence constituent un forum utile de réflexion et d'analyse où se rencontrent différents spécialistes (universitaires, économistes, juristes, représentants gouvernementaux) pour servir le débat public et réfléchir en commun sur :

- des sujets dont la jurisprudence n'a pas encore fixé toutes les règles ;
- des sujets pour lesquels peuvent exister des divergences d'appréciation ;
- des sujets aussi pour lesquels l'application du droit de la concurrence est perçue comme antagoniste aux intérêts poursuivis par d'autres systèmes juridiques.

Pour leur part, institués en 1996, les ateliers de la consommation ont pour objectif de contribuer à une meilleure compréhension des phénomènes de la consommation en suscitant des réflexions et des rencontres de spécialistes d'horizons différents : directeurs de groupes de recherche, organisations de consommateurs, responsables d'entreprises, universitaires, représentants gouvernementaux, juristes.

Les ateliers de la concurrence et de la consommation possèdent chacun leur comité de pilotage qui décide des orientations et des thèmes des rencontres, établit le programme et pilote les travaux de chacun des ateliers. Les comités de pilotage, présidé par le directeur général de la DGCCRF, dressent une liste, lors d'une réunion annuelle, des thèmes susceptibles d'être adoptés pour les ateliers. Le directeur général choisit en définitive parmi les thèmes qui lui sont proposés par l'administration et par les membres du comité de pilotage.

Le président de l'atelier, dont le choix est aussi arrêté lors de la réunion annuelle, réfléchit, en collaboration avec l'administration, à la composition du programme et propose des intervenants. Le

président anime les débats, assure les enchaînements, veille au respect du temps de parole, généralement fixé à 30 minutes maximum par intervenant et recadre, si nécessaire, les débats. À chaque atelier, un dossier est systématiquement remis aux participants. Il comporte le résumé ou le canevas des différentes interventions et un dossier de réflexion avec des annexes pratiques, centré sur le thème choisi. Les ateliers ont lieu, sauf exception, l'après-midi de 14h30 à 17h⁴⁶.

Dans le but de connaître leur intérêt sur la manifestation proposée et de recueillir leurs suggestions, une fiche d'évaluation est remise aux participants. C'est surtout un moyen pour l'administration d'améliorer ses prestations par la prise en compte des remarques des invités. Les ateliers s'insèrent dans la politique de réflexion de la DGCCRF, ouverte sur l'extérieur en matière de concurrence et de consommation. Les débats et les interventions sont restitués sous forme de faits saillants dans la *Revue de la concurrence et de la consommation*.

Commentaires d'Option consommateurs

Des ateliers de la DGCCRF, nous remarquons que ceux de la concurrence sont séparés de ceux de la consommation. Nous pensons que les échanges seraient plus fructueux si des ateliers réunissaient des intervenants préoccupés par la concurrence et d'autres concernés par la consommation ; cela occasionnerait le partage de visions souvent opposées. Dans l'objectif de favoriser les échanges et aussi d'éviter cette vision bicéphale de l'organisation, il y aurait lieu pour le Bureau de la concurrence d'organiser des ateliers réunissant des spécialistes de la concurrence et de la consommation. Un seul comité de pilotage serait donc appelé à trouver des sujets communs⁴⁷. Par conséquent, nous recommandons :

Recommandation 6

Que le Bureau de la concurrence procède à l'organisation d'ateliers de la concurrence et de la consommation, à raison d'au moins deux rencontres annuelles, afin de favoriser les échanges entre les intervenants et d'accroître leurs connaissances.

⁴⁶ Des détails sur la composition des comités de pilotage, sur le calendrier théorique du déroulement d'un atelier et sur les thèmes abordés depuis la création des ateliers de la concurrence et des ateliers de la consommation sont disponibles en annexe VI.

⁴⁷ Nous croyons que l'actualité se révèle une source pratiquement inépuisable de sujets pour des ateliers qui combindraient des thèmes de concurrence et de consommation. À la lumière des ateliers organisés par la DGCCRF, nous notons que des thèmes comme la santé, Internet et les banques ont été utilisés de part et d'autre. De plus, le quatrième atelier de la consommation s'intitulait «La protection du consommateur est-elle utile dans un système de libre concurrence ?» tandis que le douzième atelier de la concurrence s'appelait «L'intérêt du consommateur dans l'application du droit de la concurrence». Il nous apparaît donc concevable d'établir des thèmes communs pour des ateliers plus synchroniques.

Même si de tels ateliers n'ont aucun impact décisionnel apparent, ils ont cependant l'avantage de faire participer, dans le cadre d'une activité formelle, tout un éventail de participants sur des thèmes d'actualité très diversifiés. Ils représentent donc, selon nous, un certain intérêt par rapport à l'effort de communication proposé par le Bureau de la concurrence et un gain d'expertise assuré pour les intervenants. Enfin, le compte rendu de tels ateliers mériterait au moins de se voir afficher sur un site Web, de manière à ce que les ateliers demeurent accessibles sans que cela ne coûte trop cher.

4.2.3 Les forums du MINEFI

Soulignons enfin les consultations menées directement par le MINEFI sur des sujets d'actualité variés qui dépassent cependant largement le cadre de la concurrence. Nous citons tout de même cet exemple car il a le mérite d'être simple et direct. Le MINEFI utilise en effet les possibilités interactives du Web pour organiser des forums. Ainsi, plus d'une douzaine de consultations publiques ont permis de donner la parole aux internautes sur différents sujets d'actualité. Le forum sur un sujet donné est accessible durant quelques mois et les contributions, gérées par un modérateur, sont mises en ligne au fil de l'eau. Une fois le forum clos, une synthèse est publiée. «Ce dialogue avec le public est appelé à se développer prochainement⁴⁸», affirme-t-on sur le site du MINEFI.

Commentaires d'Option consommateurs

Étant donné que le site Web du Bureau de la concurrence est manifestement son moyen de communication privilégié, étant donné qu'Internet se prête bien à des consultations d'intérêt général et pour lesquelles on désire obtenir des avis assez rapidement, et étant donné qu'il nous apparaît réaliste de profiter des propriétés interactives d'Internet sans y engouffrer des sommes faramineuses, nous recommandons donc :

Recommandation 7

Que le Bureau de la concurrence procède à des forums interactifs à partir de son site Web, soit en parallèle avec d'autres consultations, soit sur des questions générales ou d'actualité pour lesquelles il désire obtenir des avis.

⁴⁸ Voir la section «Forum» du site du MINEFI : www.minefi.gouv.fr/minefi/forum/index.htm

Précisons que nous croyons que rien n'empêche le Bureau de conduire une consultation de manière habituelle (demande de commentaires, dépôt de mémoires et discussions en forums par exemple) et de l'accompagner d'un forum interactif sur son site Web.

4.3 Le Royaume-Uni

L'*Office of Fair Trading* (OFT) est l'autorité britannique qui joue un rôle sensiblement équivalent au Bureau de la concurrence. Le 7 juillet 1999, l'OFT publiait un document de consultation dans le but d'améliorer la transparence de ses activités et l'envoyait à plus de 1 100 organisations telles que des ministères du gouvernement britannique, des associations professionnelles, des chambres de commerce, des autorités étrangères de concurrence et de consommation, des universitaires, des associations de consommateurs, des compagnies, des bureaux d'avocats et des médias⁴⁹. En voici un aperçu.

4.3.1 Opening the door on fair trading : Le document de consultation

Divisé en quatre parties et comprenant 13 questions, le document de consultation proposait notamment trois questions à propos des processus de consultation : une sur les raisons de consulter, une sur les méthodes de consultation et une sur les réactions aux exercices de consultation⁵⁰. À l'examen de ce document et du site Web de l'OFT, on constate facilement que l'OFT consulte beaucoup et sur une grande variété de questions. D'ailleurs, l'OFT reconnaît l'importance des consultations pour l'information pertinente que cela apporte à différents enjeux.

4.3.2 Opening the door on fair trading. Le sommaire des réponses

Au sommaire des réponses enregistrées lors de la consultation de l'OFT, une majorité de répondants considèrent que l'OFT consulte déjà suffisamment. Trois répondants ont même commenté que le nombre actuel de consultations lancées par l'OFT était le maximum dont ils pouvaient s'occuper. On souhaite cependant que l'OFT consulte plus, notamment à propos des priorités à accorder dans l'établissement des guides d'information pour les consommateurs. D'autre part, on souligne que l'OFT devrait utiliser encore plus les consultations en ligne via son site Web, ainsi que les consultations de personne à personne comme

⁴⁹ Notons d'ailleurs que le Bureau de la concurrence d'Industrie Canada a participé à cette consultation de l'OFT.

⁵⁰ Office of Fair Trading, *Opening the door on fair trading. A consultation paper on improving transparency in the operations of the OFT*, 1999, p. 15-17. Ces pages sont reproduites à l'annexe VII.

les séminaires, les tables rondes ou les groupes-témoins. Enfin, une majorité de répondants, bien que satisfaits des réactions aux exercices de consultation, désirent soit la publication d'un sommaire des réponses, une analyse complète des réponses, les détails des actions à prendre, ou encore des explications sur les facteurs qui influencent les décisions. Certains répondants considèrent que les réponses devraient toujours être disponibles entièrement alors que d'autres, plus nombreux ceux-là, pensent que le sommaire demeure suffisant⁵¹.

Commentaires d'Option consommateurs

Parmi les processus de consultation de l'OFT, nous ne retrouvons donc pas d'éléments novateurs par rapport à ce qui a été illustré jusqu'ici. Par exemple, le *custom-built mailing* s'apparente en effet au Programme de relations avec les intervenants du Bureau de la concurrence (partie 2.2.5) ou encore nous avons déjà recommandé quelque chose qui va dans le sens de l'*extensive consultation* (partie 4.2.3). Quant aux réponses enregistrées lors de cette consultation de l'OFT, elles reprennent plus souvent qu'autrement des commentaires formulés plus haut. Comme on semble s'en inquiéter dans les réponses faites à l'OFT, nous croyons qu'il y aurait lieu de normaliser les communications après le processus de consultation. Nous aborderons cette question à la partie 5.1.1.

4.4 L'Australie⁵²

En Australie, l'équivalent du Bureau de la concurrence se nomme l'*Australian Competition and Consumer Commission* (la Commission). Chargée de l'application de différentes lois reliées à la concurrence, la Commission consulte fréquemment les intervenants. La Commission reconnaît que quelques uns des intervenants, particulièrement les organisations communautaires et de consommateurs, n'ont souvent pas les ressources et, dans quelques cas, tout simplement pas l'expertise pour participer aux consultations qu'elle mène. Dans les cas où l'intérêt public est manifeste, la Commission peut aider ces intervenants à participer aux consultations en recueillant leur avis à l'oral pour ensuite le transcrire. Outre

⁵¹ Office of Fair Trading, *Transparency report. Responses to the OFT's consultation document : Opening the door on fair trading*, sans date, non paginé. Le sommaire des réponses aux questions 7 à 9 est aussi reproduit à l'annexe VII.

⁵² Pour cette partie, nous sommes très reconnaissant du concours d'Elizabeth Davidson, directrice de l'*International Unit* à l'*Australian Competition and Consumer Commission*, pour les documents qu'elle nous a transmis.

cette particularité dans les consultations de la Commission, nous avons retenu d'elle un comité consultatif tout à fait singulier.

4.4.1 Le Consumer Consultative Committee

En novembre 2001, la Commission a mis sur pied un *Consumer Consultative Committee* (le Comité) qui se réunit quatre fois par année afin d'assurer une meilleure communication entre elle et des organisations nationales importantes de consommateurs et de défense de l'intérêt public. Le Comité a été établi afin de fournir des avis à la Commission à propos :

- Des questions touchant les consommateurs et qui relèvent du domaine du *Trade Practices Act* australien ;
- Des questions d'actualité ou des développements du marché qui peuvent intéresser certains groupes de consommateurs ;
- De l'administration de la loi par la Commission et des possibilités pour celle-ci d'améliorer davantage ses responsabilités prévues par la loi ;
- Des stratégies de diffusion de l'information et de la disponibilité de réseaux de relations afin d'améliorer les échanges avec les consommateurs et leurs représentants ;
- Des questions telles que demandées par la Commission.

En fait, toutes les divisions de la Commission sont grandement encouragées à soumettre des questions au programme du Comité. De son côté, le Comité est formellement invité à soumettre des commentaires à l'attention de la Commission sans nécessairement attendre qu'elle le demande.

Le Comité comprend de huit à douze membres choisis pour représenter un large éventail de différents secteurs de la communauté⁵³. La Commission a aussi prévu que des membres additionnels, ayant une expertise particulière sur une question à l'ordre du jour, pourraient s'ajouter de manière occasionnelle lors des rencontres du Comité. Ceci ne s'est pas produit à ce jour.

Les premiers membres du Comité ont été choisis d'après les relations de la Commission avec différentes organisations, tout en cherchant à reproduire la diversité des consommateurs australiens⁵⁴. Les

⁵³ Une liste des membres actuels du Comité est disponible à l'annexe VIII.

⁵⁴ La Commission reconnaît que tous les intérêts ne peuvent être ainsi représentés sur le Comité, mais qu'idéalement les membres représenteraient notamment : les consommateurs de communautés isolées, les autochtones, les États et les territoires, les

membres sont nommés par la Commission pour une période de deux ans, après quoi la Commission procédera au renouvellement des membres.

Les rencontres ont lieu quatre fois par année au bureau de Canberra de la Commission, avec possibilité de les tenir dans d'autres bureaux de celle-ci. On préfère que les membres soient présents aux rencontres, mais un accommodement par vidéo-conférence est possible. De plus, la Commission tâche d'établir un calendrier complet pour l'année. Enfin, la Commission assure les frais de transport et d'hébergement des membres du Comité.

La Commission assure aussi le secrétariat du Comité. Le secrétariat est disponible pour aider et aviser les membres et son rôle se résume à : effectuer les réservations pour le transport et l'hébergement des membres, organiser les rencontres, assurer la correspondance, préparer l'ordre du jour, établir et distribuer le procès-verbal des rencontres. Le secrétariat organise aussi à l'occasion des téléconférences pour les membres entre les rencontres du Comité. Enfin, certains points du procès-verbal distribué après chaque rencontre sont mis à jour et reportés à l'ordre du jour de la prochaine rencontre⁵⁵.

En guise de derniers détails, les membres qui croient que leurs autres activités peuvent entrer en conflit avec leur implication dans le Comité doivent déclarer leurs intérêts à la présidence du Comité. Toute correspondance doit être approuvée par la présidence du Comité et est prise en charge par le secrétariat. La Commission fournit de l'information au Comité à propos de ses activités dans la mesure où ce n'est pas interdit par la confidentialité.

Commentaires d'Option consommateurs

Le *Consumer Consultative Committee* australien représente donc pour les consommateurs et leurs représentants un lieu idéal pour effectuer des échanges féconds avec les instances décisionnelles en matière de concurrence. Remarquons que ces échanges ne sont font pas seulement à l'initiative d'une seule des parties, mais bien par toutes les parties autour de la table. Un tel comité apparaît sans aucun doute comme un exemple patent de relations dynamiques entre la société civile organisé et les institutions décisionnelles, un peu comme nous l'évoquions plus haut à propos du CESE (partie 4.1.2). Un tel comité a aussi le mérite

femmes, les consommateurs handicapés, les consommateurs en difficultés financières, les consommateurs de communautés ethniques ou linguistiques différentes et des consommateurs de tous âges.

⁵⁵ Un exemple d'ordre du jour type du Comité se trouve aussi à l'annexe VIII.

de donner une voix au chapitre à des organismes qui n'ont pas toujours les ressources de participer activement à des consultations. Par conséquent, nous recommandons fortement :

Recommandation 8

Que le Bureau de la concurrence mette sur pied impérativement un Comité consultatif des consommateurs.

Nous suggérons enfin au Bureau de la concurrence de consulter la *Canadian Consumer Initiative* afin qu'ils organisent conjointement les tenants et aboutissants du Comité consultatif des consommateurs.

4.5 Les États-Unis

Les États-Unis représentent un cas particulier. D'une part, il y a aux États-Unis toute une série de lois relatives à la concurrence et, d'autre part, la *Federal Trade Commission* (FTC) et le *Department of Justice* (DOJ) se partagent leur application. Sans vouloir trop entrer dans les détails, les consultations aux États-Unis se déroulent surtout sous la forme d'audiences publiques. En effet, le site Web de la FTC annonce notamment des «public hearings» à propos des soins de santé et de la propriété intellectuelle qui sont menés conjointement avec le DOJ⁵⁶.

Par ailleurs, la FTC a organisé depuis avril 1995 une quarantaine de «public workshops» sur différentes questions relatives à la consommation et à la concurrence⁵⁷. Il nous est difficile de les décrire ici car chaque «workshop» possède pratiquement son propre format, ils peuvent durer un jour comme un long week-end et leur fréquence n'est pas déterminée. Pour tout de même s'en faire une idée, on peut dire que les «workshops» ressemblent à un amalgame entre des audiences publiques et les ateliers français décrits plus haut.

Bien entendu, si la FTC recueille suffisamment d'indices de pratiques concurrentielles déloyales ou trompeuses, elle peut entreprendre un processus de réglementation. Durant ce processus, le public aura l'occasion de participer à des audiences publiques et d'envoyer des commentaires. Avant de rendre sa décision finale sur la réglementation, la FTC considère les commentaires écrits du public, les témoignages lors des audiences et différents rapports de son personnel et du «Presiding Officer».

⁵⁶ Voir <http://www.ftc.gov/ftc/hearings/htm>

⁵⁷ Voir <http://www.ftc.gov/ftc/workshops/htm>

Commentaires d'Option consommateurs

L'expérience américaine, bien qu'elle soit riche en terme d'audiences publiques, représente peu d'intérêt pour nous dans le cadre de la présente recherche. Nous croyons que des audiences publiques à répétition peuvent devenir non seulement longues et lassantes, mais aussi très onéreuses. L'idée des «workshops» n'est pas mauvaise en soi, mais nous trouvons l'approche des ateliers français plus simple et contrôlable. Quant au processus de réglementation de la FTC, il n'est guère différent de ce qui se produit de ce côté-ci de la frontière.

Avant de conclure, nous désirons souligner quelques expériences pertinentes de consultations, au niveau canadien, dans des domaines différents de la concurrence.

5. Les consultations en contexte différent

Le but de ce chapitre n'est pas de recenser tous les processus de consultation en cours en ce moment au pays, mais simplement de compléter ce que nous avons vu sur les consultations d'ici et d'ailleurs dans le domaine de la concurrence. Nous comptions au départ examiner les consultations du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), mais les avis publics du CRTC n'apportent rien de neuf et les audiences publiques du CRTC sont tout simplement disproportionnées pour les besoins du domaine de la concurrence. De la même manière, si le CRTC procède à des campagnes publicitaires massives pour annoncer ses consultations, nous ne voyons pas ce qu'un tel procédé passablement onéreux apporterait de plus aux consultations du Bureau de la concurrence. Notre attention a cependant été attirée vers un autre Conseil du gouvernement canadien.

5.1 Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés

Depuis 1987, le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés (CEPMB) a pour mandat de protéger les intérêts des consommateurs en s'assurant que les prix des médicaments brevetés ne soient pas excessifs. Le CEPMB compte parmi ses principaux intervenants des consommateurs, des organismes de personnes âgées, des groupes de défense des intérêts des patients, les ministères de la Santé provinciaux, les différents regroupements des professionnels de la santé et l'industrie pharmaceutique.

Depuis juin 1997, le CEPMB entreprend un vaste processus d'examen et de renouvellement de ses activités et vers la fin de la même année, il entame des consultations auprès de ses intervenants sur son rôle, ses fonctions et ses méthodes dans le but de répondre encore mieux aux besoins de la population canadienne. Cette consultation a permis au CEPMB de confirmer que les intervenants souhaitent être consultés sur une base régulière et l'a incité à produire une politique de consultation.

5.1.1 La politique de consultation du CEPMB

En septembre 1998, dans le *Guide pour la prochaine décennie*, le CEPMB présente les grandes lignes de sa politique de consultation. Nous reproduisons ici, pour son indéniable intérêt, la partie «Normes de service» de la dite politique, tandis que nous plaçons à l'annexe IX, à titre consultatif, les autres parties significatives de la politique.

Normes de service

Le Conseil publiera et tiendra à jour son Programme annuel de recherche dans le cadre de son processus annuel de planification. Ce programme fait état des différents points qui font actuellement l'objet ou qui sont susceptibles de faire l'objet de consultations publiques. Le Conseil donnera aux intervenants un préavis suffisant pour leur permettre de bien se préparer à la consultation. Pour chaque projet de consultation, le Conseil préparera un plan qui définira les éléments suivants :

- les objectifs de la consultation
- le plan d'action précisant les rôles et les responsabilités du Conseil et des participants
- la façon dont les valeurs, les intérêts, les connaissances et la contribution des participants seront pris en compte
- l'information requise pour le processus de consultation et la façon dont cette information sera communiquée aux intervenants
- la gestion des communications avant, pendant et après le processus de consultation
- les mécanismes d'évaluation et de rétroaction.

Les consultations seront menées d'une façon publique. Pour être plus précis, le Conseil veillera à rendre publics et à distribuer via son site Web les mémoires reçus, les procès-verbaux des rencontres avec les intervenants ainsi que les sommaires des procès-verbaux des groupes de travail. Les rapports provisoires et les résultats des consultations seront transmis aux intervenants dans les meilleurs délais et feront l'objet d'un résumé dans le rapport annuel, *La Nouvelle*, le site Web et autres instruments de communication⁵⁸.

⁵⁸ Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés, *Guide pour la prochaine décennie*, septembre 1998, pièce jointe intitulée «Politique de consultation», p. 4.

Le CEPMB a organisé ensuite, le 20 novembre 1998, une rencontre pour discuter des différentes questions soulevées dans le *Guide*. Au sujet de la politique de consultation du CEPMB, les intervenants qui participaient à la rencontre ont signalé, entre autres points positifs : l'existence même de la politique, la diversité des mécanismes et la reconnaissance de plusieurs intervenants. Les intervenants ont aussi ajouté, entre autres suggestions : le besoin de discussions informelles, des rencontres avec un groupe à la fois autant qu'avec tous les groupes et donner des ressources aux groupes non gouvernementaux et à ceux qui représentent les consommateurs.

Commentaires d'Option consommateurs

Signalons d'abord que les groupes de consommateurs, qu'ils se préoccupent de questions relatives à la concurrence ou bien de questions relatives au marché des médicaments brevetés, ont tous le même talon d'Achille : la question des ressources (financières particulièrement). Nous ne saurions donc que trop insister sur la recommandation faite plus haut (partie 3.2.2).

Nous tenons aussi à souligner que nous comprenons l'utilité et les avantages pécuniaires que peuvent représenter les consultations en situation informelle pour le Bureau de la concurrence. En effet, une telle latitude ne saurait trouver son équivalent dans d'autres processus de consultation. En conséquence, nous concevons mal comment une politique de consultation suffisamment explicite allierait aussi la souplesse requise pour que le Bureau puisse consulter sur les questions très diversifiées qui se présentent dans le domaine de la concurrence. Force est d'admettre cependant que l'existence de normes de service relatives aux consultations, à l'instar de celles du CEPMB, permettrait au Bureau de la concurrence de baliser les étapes de son processus consultatif sans nuire à la nécessité d'adapter chaque consultation à sa situation. D'après le projet de politique de consultation du CEPMB que nous venons de voir, surtout en ce qui a trait aux normes de services, nous recommandons :

Recommandation 9

Que le Bureau de la concurrence se dote de normes de service publiques pour baliser chacune de ses consultations.

Ainsi, et peu importe que la consultation soit formelle ou informelle, les intervenants auront connaissance dès le départ du plan qui définit chaque projet de consultation. Nous pensons, par ailleurs, que

de telles normes de service trouveraient facilement leur place dans les mesures générales propres au continuum d'observation de la loi mentionné au tout début.

Bien que nous aurions certainement pu ajouter ça et là des détails au fil de notre analyse et peaufiner ainsi notre démarche, nous croyons qu'il est temps d'en tirer quelques points saillants.

6. Conclusion

Au début de ce rapport, nous évoquions trois difficultés pour les consommateurs et leurs représentants à participer à des consultations organisées par le Bureau de la concurrence : le mode réactif des dites consultations, le manque de ressources et la maîtrise d'une expertise en un court laps de temps. Précisons, d'une part, que l'objectif des consommateurs et de leurs représentants n'est pas tant de s'assurer d'être consultés par le Bureau de la concurrence à chaque occasion qui se présente, mais de pouvoir recourir à un moyen plus proactif et préventif afin d'agir en collaboration avec des instances décisionnelles, en l'occurrence le Bureau. Nous croyons, d'autre part, que les recommandations contenues dans ce rapport peuvent gommer ces difficultés éprouvées par les consommateurs et leurs représentants.

6.1 Synthèse des points saillants

Nous avons apprécié, au chapitre deux, les différentes situations pour lesquelles le Bureau de la concurrence consulte et les efforts qu'il met à consulter de manière diversifiée, tant sur le mode formel qu'informel. Nos recommandations ne font que chercher à améliorer certains aspects des processus de consultation recensés au Bureau de la concurrence, entre autres en ce qui a trait aux consultations sur des modifications législatives et au Programme de relations avec les intervenants (voir recommandations 1 à 4, parties 2.2.2 et 2.2.5).

Au troisième chapitre, les commentaires recueillis sur les processus de consultation du Bureau de la concurrence sont venus les éclairer sous un nouvel angle. Nous y avons notamment constaté l'un des avantages d'une consultation informelle et rappelé l'importance du financement pour les groupes de consommateurs et d'intérêt public. Notre recommandation cherche d'ailleurs à pallier à la situation précaire des ressources pour ces groupes et à y développer l'expertise en matière de concurrence.

Lors de notre survol de l'expérience étrangère en contexte analogue, au chapitre quatre, nous avons constaté que dans la plupart des pays on consulte, à toutes fins pratiques, sur les mêmes questions et de la

même manière que le Bureau de la concurrence. En marge de cela, deux de nos recommandations veulent, d'une part, stimuler les échanges entre les intervenants et accroître leur expertise par des ateliers et, d'autre part, optimiser l'utilisation du site Web par des forums interactifs pour ainsi améliorer les consultations (voir recommandations 6 et 7, parties 4.2.2 et 4.2.3). Nous avons aussi décrit le fonctionnement dynamique et préventif d'un comité consultatif de consommateurs en vigueur en Australie ; nous n'insisterons jamais assez sur la portée de la recommandation que nous en tirons (voir recommandation 8, partie 4.4.1).

Enfin, au cinquième chapitre, lors de notre examen d'autres processus de consultation, nous avons pris connaissance de normes de service dans une ébauche de politique de consultation mise de l'avant par un organisme du gouvernement fédéral. Si la politique dans son ensemble nous apparaît plus contraignante que pratique, les normes de service ont l'avantage de baliser les étapes de toute consultation (voir recommandation 9, partie 5.5.1).

6.2 Des avenues pour l'avenir

Un dernier mot afin de boucler la boucle. Notre recommandation principale, celle qui exige la création d'un Comité consultatif des consommateurs, serait probablement un premier pas pour que les consommateurs et leurs représentants puissent se signaler de manière proactive en matière de concurrence. Une telle recommandation ne peut que stimuler le Bureau de la concurrence à développer une position plus avisée à l'endroit des consommateurs. C'est à ce partenariat où foisonne les avenues que nous le convions.

Bibliographie

Sauf indication contraire, tous les documents mentionnés ci-dessous se retrouvent sur le site Web de l'organisation à laquelle ils se rapportent. Nous n'avons pas cru bon d'indiquer les adresses Web au long pour chaque document car elles changent parfois avec le temps, d'autant plus que les sites Web des organisations disposent de moteurs de recherche.

Bureau de la concurrence (<http://strategis.ic.gc.ca/SSGF/ct01250f.html>)

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Bulletin d'information sur le continuum d'observation de la loi*, 2000.

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Concuration/CompAct*, no 1, janvier-mars 1996.

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Concuration/CompAct*, no 2, avril-juin 1996.

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Document de travail du Bureau de la concurrence sur la proposition de majorer la tarification et de modifier sa Politique sur la tarification et les normes de service*, 2002.

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Document de travail. Modifications à la Loi sur la concurrence*, 1995.

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Lignes directrices pour l'application de la Loi à l'égard de pratiques commerciales illégales. Politiques de prix déraisonnablement bas*, 2002.

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Lignes directrices pour l'application de la Loi. L'application des dispositions sur l'abus de position dominante dans le secteur de l'alimentation au détail*, 2001.

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Lignes directrices pour l'application de la Loi. Fusionnement de banques*, 1998.

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Modifications à la Loi sur la concurrence. Document de travail. Répondre aux besoins d'une économie en changement*, 2000.

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Rapport annuel du Commissaire de la concurrence pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002*.

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Rapport annuel du Commissaire de la concurrence pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001*.

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Rapport annuel du Commissaire de la concurrence pour l'exercice se terminant le 31 mars 2000*.

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Rapport annuel du Commissaire de la concurrence pour l'exercice se terminant le 31 mars 1999*.

BUREAU DE LA CONCURRENCE. *Rapport annuel du Directeur des enquêtes et recherches. Loi sur la concurrence pour l'exercice se terminant le 31 mars 1998.*

BUREAU DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE. *Rapport annuel du Directeur des enquêtes et recherches. Loi sur la concurrence pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990.* Ce document a été consulté en bibliothèque.

BUREAU DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE. *Rapport annuel du Directeur des enquêtes et recherches. Loi sur la concurrence pour l'exercice clos le 31 mars 1989.* Ce document a été consulté en bibliothèque.

BUREAU DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE. *Rapport annuel du Directeur des enquêtes et recherches. Loi sur la concurrence pour l'exercice clos le 31 mars 1988.* Ce document a été consulté en bibliothèque.

BUREAU DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE. *Rapport annuel du Directeur des enquêtes et recherches. Loi sur la concurrence pour l'exercice clos le 31 mars 1986.* Ce document a été consulté en bibliothèque.

LEGAULT, Suzanne. *Modification à la Loi sur la concurrence : processus législatif*, observations présentées à la conférence annuelle d'automne sur le droit de la concurrence de l'Association du Barreau canadien, 2002.

SOUTHEY, Sally. *Bâtir une culture de la concurrence*, discours, 2002.

Comité économique et social européen (<http://www.esc.eu.int/pages/fr/home.asp>)

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN. *Le CESE en dix questions*, 2002.

Direction générale de la concurrence (http://europa.eu.int/comm/competition/index_fr.html)

COMMUNAUTE EUROPEENNE, DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE. *Regulation in liberal professions and its effects. Invitation to comment*, 2003.

COMMUNAUTE EUROPEENNE, DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE. *Livre blanc sur la modernisation des règles d'application des articles 85 et 86 du traité de la Communauté européenne*, 1999.

CEPMB (<http://www.pmprb-cepmb.gc.ca/francais/View.asp?x=1>)

CONSEIL D'EXAMEN DU PRIX DES MEDICAMENTS BREVETES. *Guide pour la prochaine décennie*, 1998. Pièce jointe intitulée «Politique de consultation».

Consumers Council of Canada (<http://www.consumerscouncil.com/>)

CONSUMERS COUNCIL OF CANADA. *Research Brief. Involving Consumers in Corporate Decision and Policy-Making*, 2002. Ce document est le résumé du rapport *Consumer Participation in Corporate Decision-Making*.

DGCCRF (<http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF/>)

DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES. *Revue de la concurrence et de la consommation*. Ce document a été consulté en bibliothèque.

Forum des politiques publiques (<http://www.ppforum.com/francais/>)

FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES. *Modifications de la Loi sur la concurrence et de la Loi sur le Tribunal de la concurrence. Un rapport sur les consultations. Rapport final présenté au Commissaire de la concurrence*, 2000.

Gouvernement du Canada (http://canada.gc.ca/main_f.html)

BUREAU DU CONSEIL PRIVE. *Politique de réglementation du gouvernement du Canada*, 1999.

Gazette du Canada, partie I, vol. 136, no 33, 17 août 2002.

Gazette du Canada, partie II, vol. 137, no. 3, 27 mars 2003.

Loi sur la concurrence, 2002, ch. 16, art. 11.1, 11.2 et 11.3.

Office of Fair Trading (<http://www.oft.gov.uk/default.htm>)

OFFICE OF FAIR TRADING. *Opening the door on fair trading. A consultation paper on improving transparency in the operations of the OFT*, 1999.

OFFICE OF FAIR TRADING. *Transparency report. Responses to the OFT's consultation document : Opening the door on fair trading*, sans date, non paginé. Ce document a été obtenu grâce au concours du Webmestre de l'OFT.

Autres sites d'intérêts

Australian Competition and Consumer Commission (<http://www.accc.gov.au/>)

Federal Trade Commission (<http://www.ftc.gov/>)

Annexe I

Continuum d'observation de la loi⁵⁹

Observation de la loi grâce à l'éducation			Mesures favorisant l'observation de la loi		Réactions en cas de non-observation		
Publications	Communication	Promotion	Surveillance	Conformité volontaire	Persuasion	Consentement	Mesures accusatoires
Bulletins d'information	Discours	Interventions	Centre des renseignements	Avis consultatifs	Prises de contact visant à informer	Règlements négociés	Poursuites
Lignes directrices pour l'application de la loi	Conférences	Observations	Préavis	Évaluations préalables à la mise en marché	Lettres d'information	Ordonnances par consentement	Demandes présentées au tribunal
Rapport annuel	Foires commerciales	Élaboration de politiques	Inspections ciblées	Certificats de décision préalable	Lettres d'avertissement	Ordonnances d'interdiction par consentement	Saisies de produits
Communiqués de presse	Site Web	Liaison	Rapports avec les acteurs du marché	Programmes de conformité des entreprises	Réunions axées sur la conformité	Engagements	Ordonnances d'interdiction contestées
Documents de travail	Rapports avec les médias	Partenariats	Rapports avec les spécialistes	Codes de conformité volontaire		Avis correctifs	Injonctions
Rapports	Vidéos	Recherche	Consultations			Retraits volontaires de produits	
Série de dépliants							
Mesures générales				Mesures particulières			

⁵⁹ Reproduit à partir de Bureau de la concurrence, *Bulletin d'information sur le continuum d'observation de la loi*, 2000, p. 4.

Annexe II

Commentaires en marge des consultations sur les modifications législatives de 2002⁶⁰

Un certain nombre de participants expriment le désir de faire des commentaires sur des questions en marge des sept principes qui sous-tendent les modifications législatives. Ces questions pourront peut-être faire l'objet d'études dans le cadre d'une révision future de la politique sur la concurrence. Nous résumons ci-dessous les commentaires reçus par écrit et lors des séances en tables rondes.

Le processus de consultation

Le processus de consultation mené par le Forum des politiques publiques au nom du Bureau de la concurrence a fait l'objet de mémoires par écrit et de discussions en tables rondes de la part d'intervenants. Certains commentaires expriment un appui non-équivoque au processus de consultation.

Les individus et les organisations n'ayant pas participé aux derniers processus de consultation sont particulièrement favorables au format de la consultation. Par contre, certains représentants d'organismes qui participent régulièrement à des processus de consultation plus traditionnels expriment de sérieuses réserves au sujet du processus. On peut les classer en deux catégories : 1) la rapidité du processus et 2) le principe de base de la consultation.

Sur la rapidité du processus, plusieurs intervenants qui avaient participé à des consultations précédemment sont étonnés, voire même consternés du fait que notre processus allait se réaliser en six mois. Plusieurs intervenants mentionnent qu'ils n'ont pas eu suffisamment le temps de réfléchir et de consulter leurs collègues (et leurs membres et clients dans le cas d'associations professionnelles et d'entreprises de consultation) sur l'impact des modifications proposées.

Comme préoccupation connexe, on mentionne le fait que les discussions portaient sur des projets de loi privés. Certains intervenants peuvent avoir eu l'impression que l'existence même des projets de loi semblait indiquer que le gouvernement fédéral avait déjà décidé de ses orientations sur les modifications avant même de lancer les consultations. Certains croient que les projets de loi ont été rédigés sans

⁶⁰ Le texte de cette annexe est une reproduction d'une section du rapport du Forum des politiques publiques, *Modifications de la Loi sur la concurrence et de la Loi sur le Tribunal de la concurrence. Un rapport sur les consultations. Rapport final présenté au Commissaire de la concurrence*, décembre 2000, p. 35-37.

consultation adéquate auprès des principaux intéressés et que le gouvernement aurait dû préparer un livre blanc plus élaboré sur ses intentions de modifications à la loi suivi d'un processus de consultation en profondeur qui aurait permis aux intéressés de commenter les propositions. Les consultations auraient permis d'en arriver à une ébauche de projet de loi qui aurait fait l'objet, à son tour, de consultations ultérieures. Le fait que le Comité permanent de l'industrie ait lancé de vastes consultations sur les modifications proposées, en s'adressant dans plusieurs cas aux mêmes intervenants, et que certaines des propositions (comme l'accès privé et l'entraide internationale) aient déjà fait l'objet de consultations auprès des intéressés au cours des dernières années, n'ont pas dissipé les préoccupations des intervenants. En dernier lieu, certains intervenants croient que le gouvernement fédéral n'a pas justifié le bien-fondé du besoin de procéder à la plupart des modifications proposées.

Cela étant dit, le Forum des politiques publiques est d'avis que ce processus de consultation a été une réussite, et ce pour deux raisons :

1) Les consultations ont permis aux intervenants n'ayant pas participé préalablement à l'élaboration de mesures législatives sur la concurrence — généralement du milieu des petites et moyennes entreprises — d'exprimer leurs préoccupations au sujet des répercussions de ces lois sur eux et de proposer des améliorations. Ces intéressés ont pu participer aux consultations grâce non seulement au fait d'avoir été invités mais également à la suite de consultations entreprises en région, ce qui a réduit les coûts de participation.

2) Pour la première fois, le processus de consultation a permis aux intéressés ayant des points de vue différents d'échanger. Selon le mandat de facilitateur neutre du Forum des politiques publiques, nous croyons que ce type de dialogue donne des résultats beaucoup plus utiles et se fait plus en profondeur.

Cependant, il aurait été utile d'accorder plus de temps aux participants pour étudier les complexités des mesures législatives proposées, si ce n'est que pour les rassurer que nous voulions faire notre possible pour prendre bonne note de leurs points de vue.

Le fonctionnement du Bureau de la concurrence

On soulève plusieurs points sur l'insatisfaction face à l'exécution du mandat du Bureau de la concurrence. On a déjà fait allusion à un certain nombre de ces questions lors de discussions préalables sur les modifications législatives. Voici un résumé de certaines de ces préoccupations ainsi que d'autres.

Renouvellement du personnel au Bureau de la concurrence

Plusieurs intervenants mentionnent que le Bureau de la concurrence ne possède pas les ressources nécessaires pour réaliser son mandat de façon satisfaisante. Même si la majorité des intervenants reconnaissent la compétence du personnel du Bureau, plusieurs d'entre eux font tout de même part de leurs inquiétudes à d'autres niveaux. Certains suggèrent, à titre d'exemple, qu'un manque de ressources pourrait compromettre l'indépendance du Bureau. Plusieurs intervenants croient que le manque de ressources oblige le Bureau de la concurrence à établir ses priorités en excluant des cas valables. En effet, certaines des raisons invoquées pour ne pas appuyer certaines propositions de modifications sont à l'effet qu'elles augmenteraient la charge de travail du Bureau, rendant la situation plus difficile qu'elle ne l'est déjà.

Personnel et activités du Bureau de la concurrence

On soulève diverses autres questions au sujet du Bureau de la concurrence. Un répondant commente que «le Bureau n'accorde pas assez d'importance à l'analyse économique des cas comme facteur de prise de décision». Le répondant attribue, du moins en partie, cet état de chose au fait que ce sont des avocats qui occupent les postes les plus élevés du Bureau et non des économistes.

Certains proposent que le ministère de la Justice et le Commissaire de la concurrence cessent d'avoir recours à des avocats de l'extérieur et à toute autre action qui puisse donner même l'apparence de conflit d'intérêt ou de partialité.

Un intervenant se plaint du fait que le Bureau ne rend pas de compte au public pour «sa grande latitude, et son comportement plutôt erratique dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire» car le Bureau n'est pas tenu de fournir les motifs de ses décisions.

Autres questions

On soulève plusieurs autres questions sur la législation en matière de concurrence dont la plupart sous forme de mémoires par écrit.

Une société de télécommunications note que les compétences relatives du Tribunal de la concurrence et des organismes de réglementation spécialisés de l'industrie se définissent par les accords de collaboration officieux entre les agences et une doctrine jurisprudentielle intitulée la «défense fondée sur

des actes réglementés». On propose l'examen des lois australiennes sur les télécommunications qui confient «la surveillance en matière de concurrence à l'autorité responsable de la concurrence».

Les amendes devraient dépasser (de beaucoup) les profits provenant des activités qui entravent la *Loi sur la concurrence*. On propose d'éliminer les amendes maxima de 10 millions de dollars à la suite d'une condamnation afin de signaler aux entreprises qu'on ne tolérera pas les ententes anticoncurrentielles entre concurrents.

Annexe III

Exemples de consultations sur des publications du Bureau de la concurrence entre le 1^{er} janvier 2001 et le 31 mars 2003⁶¹

Publication	Mécanismes de consultation
<i>Code de conduite volontaire pour l'authentification des indications «Diamant canadien»</i> Document entériné par le Bureau	— Demande de commentaires du public et note d'information — Rencontres avec des associations de l'industrie et des intervenants du gouvernement — Lettres envoyées aux associations de l'industrie, aux intervenants du gouvernement et aux associations de consommateurs — Contacts téléphoniques avec des associations de consommateurs
<i>Code volontaire sur la lecture optique des prix</i> Document entériné par le Bureau	— Développé en partenariat avec le Conseil canadien du commerce de détail, l'Association canadienne des chaînes de pharmacies, la Fédération canadienne des épiciers indépendants et le Conseil canadien des distributeurs en alimentation — Rencontres et contacts téléphoniques avec des associations de l'industrie, des intervenants du gouvernement et des associations de consommateurs
<i>Adoption proposée de nouvelles lignes directrices concernant les déclarations liées à l'environnement sur les étiquettes et dans la publicité</i> Document entériné par le Bureau (pas finalisé)	— Demande de commentaires du public — 50 lettres de consultation envoyées à des intervenants incluant des associations de commerce, des organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux ainsi que des compagnies.
<i>Application de la Loi sur la concurrence aux indications dans Internet</i> Bulletin	— Demande de commentaires du public — Réponses des intervenants évaluées; recherche de données techniques et légales — Deuxième consultation auprès des intervenants sur un document de travail révisé
<i>Commercialisation à paliers multiples et la Loi sur la concurrence</i> Outil multimédia	— Présentation d'une version préliminaire aux intervenants pour obtenir des commentaires — Organisation de groupes-témoins pour obtenir des commentaires

⁶¹ Nous remercions Purvi Radia, du Bureau de la concurrence, pour les renseignements fournis ayant servi à l'élaboration de cette annexe.

Exemples de consultations sur des publications du Bureau de la concurrence entre le 1^{er} janvier 2001 et le 31 mars 2003 (suite)

Publication	Mécanismes de consultation
<i>Bulletin d'interprétation relatif à la commercialisation des diamants canadiens</i> Bulletin	— Demande de commentaires du public et note d'information — Lettres envoyées aux intervenants de l'industrie et du gouvernement ainsi qu'aux associations de consommateurs — Contacts téléphoniques avec des intervenants de l'industrie, du gouvernement et des associations de consommateurs
<i>Guide pour l'étiquetage et la publicité concernant les aliments pour animaux familiers</i> Document entériné par le Bureau	— Demande de commentaires du public et note d'information

Annexe IV

Le Programme de relations avec les intervenants (juin 2001) ⁶²

Entrevues complétées

Association canadienne de l'emballage ; Larry Dworkin, relations avec le gouvernement
Association canadienne des annonceurs ; Ron Lund, président et Bob Réaume, vice-président
Association canadienne du marketing ; John Gustavson, président
Canadian association of petroleum producers ; Nick Schultz, conseiller général
Canadian association of retired persons ; Lillian Morgenthau
Canadian independent petroleum marketers association ; Bob MacMinn, directeur exécutif
Centre pour la défense de l'intérêt public ; Michael Janigan, directeur exécutif et Philippa Lawson, conseillère
Chambre de commerce du Canada ; Nancy Hughes Anthony, présidente
Conseil canadien des bureaux d'éthique commerciale ; Garth Whyte, vice-président senior et André Piché, analyste politique senior
Conseil canadien des chefs d'entreprise ; John Dillon, vice-président
Conseil canadien du commerce de détail ; Peter Woolford, vice président
Consumers council of Canada ; Joan Huzar, présidente
Davies, Ward, Phillips & Vineberg ; Calvin Goldman
Fabricants de produits alimentaires et de consommation ; Elaine Smith, vice-présidente
Fraser Milner ; Barry Zalmanowitz
Lang Michener ; James Musgrove
McMillan Binch ; William Rowley
Olser Harcourt ; Tim Kennish
Stikeman Elliot ; Lawson Hunter

Non disponibles pour une entrevue

Association canadienne des conseillers juridiques d'entreprises ; David Murphy, directeur exécutif
Canadian jewellers association ; Catherine Sproule, directrice exécutive
Fédération canadienne du vêtement ; Bob Kirke, directeur exécutif
Manufacturiers et exportateurs du Canada ; Jason Myers, économiste en chef

⁶² Nous remercions Purvi Radia, du Bureau de la concurrence, pour les renseignements fournis ayant servi à l'élaboration de cette annexe.

McCarthy Tétrault ; Yves Bériault

Option consommateurs ; Louise Rozon, directrice

Annexe V

Le Conseil économique et social européen⁶³

1. Qu'est-ce que le Comité économique et social européen (CESE) ?

Le CESE est une assemblée consultative créée par les traités de Rome en 1957. Constitué de représentants des diverses composantes à caractère économique et social de la société civile organisée, le Comité a pour mission fondamentale d'assurer une fonction de conseil auprès des trois grandes institutions (Parlement européen, Conseil de l'Union européenne et Commission européenne).

Le Comité est obligatoirement consulté dans les cas prévus par les traités, ainsi que dans tous les cas où ces institutions le jugent opportun. Il peut également être saisi à titre exploratoire par l'une ou l'autre institution, ou prendre lui-même l'initiative d'émettre des avis (15% environ de ses avis sont d'initiative). Le Comité adopte en moyenne 150 avis par an sur les thèmes les plus variés concernant la construction européenne. Il participe donc activement au processus de décision communautaire. En outre, le CESE s'assure de permettre une meilleure adhésion et une plus grande participation de la société civile organisée au projet européen. Ainsi, grâce au CESE, la construction européenne n'est pas seulement l'œuvre des institutions européennes et des hommes politiques. Elle est aussi celle des citoyens organisés engagés dans la vie économique, sociale et culturelle de leur pays.

2. Quelle est la composition du Comité ?

Le CESE est composé de 222 membres. La composition du Comité n'est pas statique ; elle évolue à chaque renouvellement quadriennal afin de refléter au mieux l'évolution de la société civile organisée des États membres. Le dernier renouvellement du CESE, pour une période de quatre ans, a eu lieu au mois d'octobre 2002 ; 40% des membres ont été renouvelés à cette occasion.

⁶³ Le texte de cette annexe est largement extrait d'un fascicule disponible sur le site Web du CESE ; Conseil économique et social européen, *Le CESE en dix questions*, 2002.

3. Comment les membres du Comité sont-ils nommés ?

Les membres du CESE portent le titre de conseillers. Ils sont nommés, pour quatre ans, par le Conseil de ministres de l'Union européenne, à partir des propositions présentées par les États membres, en accord avec les organisations de la société civile représentatives au niveau national. Leur mandat est renouvelable. Les conseillers continuent généralement d'exercer leur activité professionnelle dans leur pays d'origine et ne se rendent à Bruxelles que pour exercer leur mandat. Ils ne sont pas rémunérés pour leur activité, mais perçoivent des indemnités de déplacement et de réunion dont le montant est fixé par le Conseil.

4. Comment le Comité fonctionne-t-il ?

Les avis du Comité sont préparés par des rapporteurs assistés généralement par un groupe d'étude dont les membres sont choisis au sein des trois groupes en tenant compte de leur compétence à l'égard du sujet abordé et de la nécessité d'assurer un certain équilibre géographique. La taille de ces groupes d'étude varie de 3 à 15 membres suivant l'importance du sujet traité. Les rapporteurs peuvent se faire assister par des experts extérieurs. Pour certaines questions particulièrement importantes, le Comité peut organiser des auditions publiques afin de recueillir les points de vue d'un large éventail des parties concernées. Après discussion approfondie en groupe d'étude, puis en section, les avis sont adoptés à la majorité simple lors des sessions plénières (9 par an). Dès leur adoption, les avis sont transmis à la Commission, au Conseil et au Parlement européen et publiés au Journal officiel des Communautés européennes. Ils sont disponibles sur le site Web du CESE (<http://www.esc.eu.int>) et téléchargeables.

5. Quelle est la valeur ajoutée du Comité ?

La contribution du Comité à l'intégration européenne est de trois ordres :

– D'une part, les conseillers rassemblent une forte expertise. Ce sont des hommes et femmes «de terrain», ancrés dans la vie économique et sociale de leur pays. Cette capacité d'expertise des conseillers est renforcée par des méthodes de travail spécifiques (groupes d'étude, recours aux experts, auditions).

– D'autre part, le CESE est un lieu de recherche et d'élaboration de solutions basées sur le compromis à partir de positions initiales représentant des intérêts divergents, voire contradictoires.

– Enfin, étant donné l’origine de ses membres, le CESE est le réceptacle des interrogations et des souhaits des organisations de la société civile organisée sur tout ce qui touche à la construction européenne. Il est aussi un relais d’information essentiel pour ces mêmes organisations.

6. En quoi le Comité constitue-t-il un «pont» entre l’Europe et la société civile ?

Les conseillers sont des représentants directs des intérêts de la société civile organisée de l’Union dans sa pluralité. Ils apportent dans l’exercice de leur fonction l’expertise qui a justifié leur nomination. Qu’il s’agisse du grand élargissement de l’Union prévu pour 2004 ou de la Convention, chargée de proposer une réforme des institutions européennes, le CESE exerce également un rôle de structure d’accueil pour divers forums de la «démocratie participative» et est garant d’un modèle pluraliste qui renforce la légitimité du processus décisionnel.

Par le rôle qui lui est assigné par les traités ainsi que par sa composition et l’expertise de ses membres, le CESE constitue un lieu privilégié de représentation, d’information et d’expression de la société civile organisée. Il est le porte-parole de celle-ci auprès des institutions de l’Union européenne. Et ce faisant, il s’affirme comme un pont unique en son genre entre l’Europe et ses citoyens.

7. Quel est l’impact des travaux du Comité ?

Deux tiers des recommandations du CESE sont prises en compte par les instances de décision, et leur influence dépasse très souvent le cadre limité de la proposition de la Commission qui a fait l’objet d’un avis du Comité. Les avis d’initiative du Comité présentent un intérêt particulier, car ils ont souvent pour effet de sensibiliser les instances décisionnelles — la Commission en premier lieu — sur des sujets qui ont, jusque-là, peu ou pas du tout retenu leur attention.

8. Quels sont les objectifs prioritaires actuels du Comité ?

Outre son rôle consultatif, le Comité œuvre à l’instauration d’un modèle de démocratie participative en Europe et dans le reste du monde. Il contribue au développement des organisations socio-économiques de la société civile organisée, y compris dans les pays candidats à l’adhésion à l’Union européenne. Ses objectifs sont les mêmes que ceux de toutes les institutions œuvrant à la construction européenne, à savoir

le souci d'un développement harmonieux et équilibré et la promotion d'un modèle social mettant les valeurs humaines au centre de ce développement. Le programme de travail du Comité est fonction de celui de la Commission européenne, mais aussi des priorités de chaque présidence du Conseil de l'Union européenne ainsi que du programme de travail présenté par chaque président du Comité au moment de son élection.

Annexe VI

Les ateliers de la concurrence et de la consommation⁶⁴

Les comités de pilotage

Le comité de pilotage de la concurrence

Le comité de pilotage des ateliers de la concurrence est composé d'experts reconnus dans le domaine de la concurrence. De sept membres au départ, ils sont maintenant 16 :

Michel Bazek (professeur de droit, université Paris-Nanterre)
Laurent Benzoni (professeur de sciences économiques, École nationale supérieure des télécommunications)
Alain Bienaimé (professeur de sciences économiques, université Paris-Dauphine)
Laurent Cohen-Tanugi (avocat à la Cour)
Marie-Anne Frison-Roche (professeur de droit, IEP de Paris)
Jean-Luc Gaffard (professeur de sciences économiques, université Nice-Sophia Antipolis)
Michel Glais (professeur de sciences économiques, université de Rennes)
Claude Henry (professeur de sciences économiques, École Polytechnique)
Laurence Idot (professeur de droit, université Paris-Panthéon-Sorbonne)
Martine Lombard (professeur, université de Paris II, Panthéon-Assas)
Claude Lucas de Leyssac (directeur de l'Institut d'études judiciaires Jean Donnat)
Patrick Messerlin (professeur de sciences économiques, IEP de Paris)
Michel Mougeot (professeur de sciences économiques, université de Besançon)
Marc Siroen (professeur de sciences économiques, université Paris-Dauphine)
Louis Vogel (professeur de droit, université Paris-Panthéon-Sorbonne-Assas)

Le comité de pilotage de la consommation

Le comité de pilotage des ateliers de la consommation a vu son rôle être renforcé et sa composition élargie en 2000. Il comprend désormais neuf membres au lieu de six au départ :

Alain Bensoussan (avocat à la Cour)

⁶⁴ L'information sur les comités de pilotage est disponible sur le site Web de la DGCCRF. Quant à la liste des ateliers de la concurrence et ceux de la consommation, elle est établie à partir de la *Revue de la concurrence et de la consommation*. Nous remercions enfin M. Jacques Rimbart d'avoir fourni les documents internes de la DGCCRF ayant servi à constituer le calendrier type.

Thierry Bourgoignie (professeur de droit)

Élisabeth Bouvet (professeur des universités à l'hôpital Bichat)

Jean Calais-Auloy (professeur de droit, Centre de droit de la consommation, université de Montpellier)

Olivier Gérardon de Véra (vice-président de l'IRI-SECODIP)

Dominique de Gramont (délégué général, Institut de liaisons et d'études des industries de consommation)

Hervé Le Lous (PDG, Société européenne de diffusion)

Jean-François Normand (conseiller, Délégation générale du Québec à Paris)

Didier Maus (conseiller d'État)

Organisation des ateliers

L'organisation d'un atelier suppose une préparation de plusieurs mois, en fonction d'un calendrier type qui décrit les différentes phases des travaux et leur échelonnement dans le temps.

Calendrier théorique d'un atelier

Date limite	Opération
J + 8 semaines	Parution du compte rendu dans le prochain num_ero de la <i>Revue de la Concurrence et de la Consommation</i>
J + 2 semaines	Fourniture de la synth_ese et choix des extraits significatifs pour la <i>Revue de la Concurrence et de la Consommation</i>
J	Date de l'atelier
J - 5	Remise du dossier au Directeur g_n_eral (DG)
J - 6	Liste d_finitive des participants ayant renvoy_ leur carton d'invitation ⁶⁵
J - 20	Dernier d_lai pour les ajustements des contributions des intervenants, fourniture du dossier r_dig_ par Jacques Rimbart. Adressage ^ l'atelier de reproduction pour le tirage
J - 21	Remise des contributions par les intervenants. Le dossier sera remis au bureau pilote
J - 30	Envoi effectif des invitations + coupons r_ponses + lettres personnalis_es sign_es par le DG
J - 31	Transmission de la liste des invit_s
J - 40	Envoi du bon ^ tirer (carton d'invitation) ^ l'impression
J - 6 semaines	Signature du bon ^ tirer
J - 7 semaines	Accord d_finitif sur le carton d'invitation
J - 8 semaines	Remise au DG, le vendredi, du carton d'invitation pour accord. La veille, accord d_finitif sur le texte du carton ⁶⁶
J - 10 semaines	flaboration de la liste des invitations personnalis_es
J - 3 mois	Accord des intervenants
J - 3 mois et demi	R_union avec le pilote externe et le pilote interne : arr_t_ de la liste des intervenants, appel ^ contributions
J - 4 mois	Choix du pilote externe et du th_me pr_cis, arr_t_ de la date de l'atelier, r_servation de la salle
J - 4 mois et demi	R_union du comit_scientifique : pr_cision du th_me, proposition du pilote externe et d'intervenants
J - 6 mois	Proposition _ventuelle de commandes d_tudes suppl_ementaires

⁶⁵ La liste peut être clôturée la veille de l'atelier. S'il reste des places le jour de l'atelier, des candidatures inopinées peuvent être acceptées.

⁶⁶ Les journalistes sont sollicités par la cellule communication de la DGCCRF.

Les Thèmes

Liste des thèmes des ateliers de la concurrence et des ateliers de la consommation depuis leur origine respective

Ateliers de la concurrence	Ateliers de la consommation
1. 19 mai 1994 ; Concurrence et propriété intellectuelle	1. 14 juin 1996 ; Les soldes et promotions
2. 16 juin 1994 ; Les échanges d'informations : jusqu'où aller?	2. 16 janvier 1997 ; Précarité et consommation
3. 7 juillet 1994 ; La domination oligopolistique	3. 27 février 1997 ; Les nouvelles dimensions du temps dans la consommation
4. 6 octobre 1994 ; Innovation et concurrence	4. 27 mars 1997 ; La protection du consommateur est-elle utile dans un système de libre concurrence ?
5. 3 novembre 1994 ; L'ordre public économique	5. 12 juin 1997 ; Les mégabases de données
6. 26 janvier 1995 ; Droits et libertés fondamentaux face au droit de la concurrence	6. 16 octobre 1997 ; Le droit européen de la consommation : l'unité communautaire dans la diversité des droits nationaux
7. 16 mars 1995 ; La finalité économique de la réglementation de la concurrence	7. 5 mars 1998 ; La fidélisation des consommateurs
8. 11 mai 1995 ; Le juge administratif face au droit de la concurrence ; un sujet de dispute	8. 16 juin 1998 ; Un ou quinze régimes différents de protection du consommateur : la subsidiarité
9. 8 juin 1995 ; Quelles modalités retenir pour une gestion concurrentielle des infrastructures essentielles ?	9. 29 octobre 1998 ; L'éducation du consommateur : un luxe ? Une nécessité ?
10. 6 juillet 1995 ; L'analyse de la contestabilité des marchés	10. 2 décembre 1998 ; La banque et le consommateur en Europe
11. 14 septembre 1995 ; Les restrictions de concurrence inhérentes à l'intégration verticale	11. 18 mars 1999 ; L'accès du consommateur français et européen au droit et à la justice
12. 19 octobre 1995 ; L'intérêt du consommateur dans l'application du droit de la concurrence	12. 24 juin 1999 ; Le cyberconsommateur
13. 16 novembre 1995 ; Droit de la concurrence et secteur bancaire	13. 21 octobre 1999 ; La vraie valeur de la marque
14. 8 février 1996 ; Peut-il exister un droit de la concurrence multilatéral ?	14. 23 mars 2000 ; Le jeune consommateur ⁶⁷
15. 10 avril 1996 ; L'abus dans la fixation du prix : les acceptions concevables	15. 22 juin 2000 ; Le commerce : nouvelles techniques, nouvelles valeurs
16. 22 mai 1996 ; La notion de progrès économique : sa portée et son contenu	16. 19 octobre 2000 ; La santé : un modèle français ?
17. 26 juin 1996 ; Champ et limites de l'application de l'ordonnance : l'article 53	17. 19 décembre 2000 ; La consommation citoyenne

⁶⁷ L'idée des ateliers de la consommation a séduit de nombreux pays et le thème du jeune consommateur s'exporte particulièrement bien ; il sera donc le thème d'un atelier franco-polonais qui se tiendra à Varsovie le 22 mai 2003 et sera aussi celui d'un atelier marocain qui se tiendra à Rabat en septembre 2003.

Liste des thèmes des ateliers de la concurrence et des ateliers de la consommation depuis leur origine respective (suite)

Ateliers de la concurrence	Ateliers de la consommation
18. 11 septembre 1996 ; Droit de la concurrence et secteur de la santé	18. 18 avril 2001 ; L'Euro
19. 13 novembre 1996 ; Le droit de la concurrence face à l'urgence et à la préservation de l'effet utile des décisions	19. 14 juin 2001 ; Le droit applicable aux portails
20. 6 décembre 1996 ; Règles de concurrence et secteur de l'information	20. 25 octobre 2001 ; Les clauses abusives
21. 29 janvier 1997 ; La commercialisation des données publiques	21. 13 décembre 2001 ; Consommation et environnement
22. 9 avril 1997 ; Analyse des restrictions verticales	22. 2 mai 2002 ; Soldes, promotions, loteries : quel avenir ?
23. 25 juin 1997 ; L'analyse de la puissance d'achat	23. 27 juin 2002 ; La consommation transfrontière : quelle protection pour le consommateur ?
24. 8 octobre 1997 ; La naissance d'un marché	24. 10 octobre 2002 ; Nouvelles relations entreprises-consommateurs : transparence ou apparence ?
25. 11 février 1998 ; Les télécommunications	25. 19 décembre 2002 ; La sécurité dans l'alimentaire et le non-alimentaire : des histoires parallèles ?
26. 25 mars 1998 ; La régulation des industries de réseaux	26. 20 mars 2003 ; Les conséquences de l'élargissement du marché commun
27. 3 juin 1998 ; Le rôle des engagements dans les décisions des autorités de concurrence	27. 19 juin 2003 ; Les ventes à distance
28. 4 novembre 1998 ; Intermédiation économique et concurrence	28. 1 ^{er} décembre 2003 ; Premières rencontres internationales de la consommation ⁶⁸
29. 7 avril 1999 ; Droit boursier et droit de la concurrence	
30. 2 juin 1999 ; Sport et concurrence	
31. 27 octobre 1999 ; Le juge civil, le juge commercial et le droit de la concurrence	
32. 17 novembre 1999 ; Le prix prédateur comme obstacle à la concurrence	
33. 29 mars 2000 ; Le juge administratif et le droit de la concurrence	
34. 26 avril 2000 ; Politique de la concurrence et politique numérique	
35. 7 juin 2000 ; Efficacité des décisions en matière d'ententes et de concentrations	
36. 14 mars 2001 ; Internet et concurrence	

⁶⁸ L'année 2003 ne verra que l'organisation de deux ateliers de la consommation en raison de l'organisation d'une manifestation spécifique nouvelle, les Rencontres internationales de la consommation, très lourde à organiser. Cette dernière sera centrée sur l'évolution de la consommation au cours des 50 dernières années et l'émergence de la notion de développement durable.

Liste des thèmes des ateliers de la concurrence et des ateliers de la consommation depuis leur origine respective (suite)

Ateliers de la concurrence	Ateliers de la consommation
37. 2 mai 2001 ; La modernisation des règles européennes de concurrence : réforme procédurale ou institutionnelle ?	
38. 10 octobre 2001 ; Culture et concurrence	
39. 05 décembre 2001 ; La position dominante collective	
40. 3 avril 2002 ; Les enseignements de l'ouverture à la concurrence du secteur énergétique	
41. 5 juin 2002 ; Commande publique et concurrence	
42. 2 octobre 2002 ; Nouvel essor des aides d'État en droit de la concurrence	
43. 4 décembre 2002 ; Malentendus ou divergences transatlantiques?	
44. 2 avril 2003 ; L'analyse économique : serviteur ou maître du droit de la concurrence ?	
45. 2 juillet 2003 ; Le facteur temps dans le droit de la concurrence : le temps de la procédure et le temps des entreprises	

Annexe VII

Opening the door on fair trading. Extraits du document de consultation et du sommaire des réponses⁶⁹

Document de consultation

Reasons for consulting

It is important that the OFT has a clear understanding of the views of those affected by consumer and competition issues. Consultation serves to ensure that those with an interest in the Office's work have an opportunity to comment or contribute and that the information at the Office's disposal is as accurate and comprehensive as possible. Clearly the OFT cannot make personal approaches to everyone who might be interested but inquiries are publicised through press notices and, in the case of mergers, on the Stock Exchange. The website also provides an opportunity for those with access to the Internet to be aware that an inquiry is in progress and to make a contribution within the consultation period if they wish to.

There are a number of specific circumstances in which the OFT conducts formal consultation and the categories of consultee may be very different from one case to another. The specific circumstances include :

- forming a view on the basis of evidence from affected parties (for example, on a proposed merger) ;
- developing a picture of consumer detriment in a market sector and making recommendations on how to reduce it (for instance, recent work on care homes and used car sales) ;
- ensuring that legislation is enforced in a practical and clear way (such as recent consultation on the Competition Act guidelines) ;
- stimulating debate on an issue (for example, research papers on economic issues).

The OFT takes pride in the focused nature of its consultations and goes to considerable trouble to ensure that it targets those bodies with a contribution to make. The use of a fixed list of consultees would

⁶⁹ Office of Fair Trading, *Opening the door on fair trading. A consultation paper on improving transparency in the operations of the OFT*, 1999, p. 15-17 ; et *Transparency report. Responses to the OFT's consultation document : Opening the door on fair trading*, sans date, non paginé.

not suit the varied nature of the OFT's work. However, any suggestions for improvements are very welcome.

Question 7. Are there any issues on which the OFT does not consult at the moment but where its work might benefit from it? What are they?

Methods of consulting

Many people and organisations have a keen interest in the OFT's work and there are therefore many different stakeholders to satisfy. This makes the process of consultation particularly challenging. Methods of consultation which the OFT has used include :

- the extensive consultation (using both the website and written consultation) that is taking place on the Competition Act guidelines ;
- market research. The OFT engages specialist contractors to conduct rigorous, statistically significant market research. This forms part of almost every major consumer investigation. For example, a study of car servicing and repair launched in April 1999 will include this type of research ;
- custom-built mailings. These include extensive consultation exercises such as those carried out recently for the Older People as Consumers in Care Homes and Vulnerable Consumers and Financial Services reports where an early task was to draw up a list of interested parties with a contribution to make ;
- public announcements by issuing press releases. This generally happens at the outset of a sectoral inquiry and can generate responses ;
- announcements via Reuters inviting comments on mergers ;
- arranging consultative conferences. In 1998 a very successful conference was held on voluntary codes of practice ;
- carrying out surveys. A recent survey carried out to assess the level of awareness of the Competition Act 1998 and the OFT's responsibility for it was publicised and the press release published on the website. It will act as a baseline for the OFT's business education programme for the Act.

These are all examples of formal consultation. Use is also made of informal, frequent discussions with individuals or groups (for instance, trading standards departments, trade associations, business organisations and consumer groups) affected by the OFT's work. The OFT considers that seeking advice from groups with specific expertise provides better value for money than, say, setting up an advisory committee or panel of people with a general interest in consumer or competition issues or arranging public open meetings.

Question 8. Are there other cost-effective methods of consulting that the OFT could make use of? What are they? What would the benefits be?

Feedback from consultation exercises

The output from consultation exercises carried out by the OFT varies ; it may be a published report or advice to Ministers or, in the case of Competition Act guidelines, a revised draft of published guidelines. Some people have suggested that it would be helpful if the OFT could provide an explanation for why it takes the line it does or, where possible, to make available for inspection the actual responses to consultation exercises so that consultees can get a clearer idea of the weight of opinion on particular issues. However, responses made in confidence could not be released. Cabinet Office guidelines recommend that a summary of responses should be published and this is likely to become the norm in due course.

Question 9. Is there demand for more feedback on the outcome of consultations that the OFT holds? Of what nature?

Sommaire des réponses

Consultation procedures (Questions 7-9)

The majority of respondents considered that the OFT already consulted widely and effectively. Consultation about residential care homes and the Competition Act guidelines were volunteered as examples of good practice. However, a few additional areas were nominated for consultation eg with trading standards departments about priorities for consumer guidance leaflets and new trading practices of concern; with the credit industry about the procedures for issuing consumer credit licences. Three

respondents commented that the current level of consultation by the OFT was already as much as they could handle.

Responses about methods of consultation had two strong themes :

— that the OFT should make more use of on-line consultation via its website (though others warned that since use of the internet was still limited this should not replace traditional consultation methods) ;

— that it could make more use of face to face methods such as public meetings, open days, consultation conferences, focus groups, round tables and seminars.

While a number of respondents were happy with existing feedback, the majority wanted more. Most frequent comments were that :

— a summary of responses should be published as a matter of routine ;

— a full analysis should be made of the responses received ;

— details should be given of the action to be taken ;

— the OFT should explain the factors which influenced its decision and why other factors were disregarded ;

— feedback should be as speedy as possible.

While some respondents considered that actual responses should always be made available for inspection, a larger number thought the publication of a summary was sufficient.

Annexe VIII

Le Consumer Consultative Committee australien⁷⁰

Membres du Consumer Consultative Committee

Membre	Organisation
Peter Opio	Aboriginal Coordinating Council
Louise Sylvan	Australian Consumers Association
Brian Rope	Australian Federation of Disability Organisations
Derek Wilding	Communications Law Centre
Su Mahalingham	Consumer Credit Legal Service
Chris Field	Consumer Law Centre of Victoria
David Tennant	Consumers Federation of Australia
Sally Crossing	Consumers Health Forum of Australia
Myra Pincott	Country Women's Association of Australia
David Owen	Tasmanian Council of Social Service

Ordre du jour type du Consumer Consultative Committee

Welcome from the Consumer Consultative Committee (CCC) Chair

Overview from the Chairman

Matters arising from previous CCC minutes

Agenda items

General items of interest :

⁷⁰ Cette annexe s'inspire de documents transmis par Elizabeth Davidson, directrice de l'International Unit à l'Australian Competition and Consumer Commission ; nous lui en sommes très reconnaissants.

This item covers topical items of interest that have broad implications. This item is intended to raise broad issues that are likely to be relevant to other items to be discussed during the meeting. For example recent Government reviews of the *Trade Practices Act*.

Member issues :

This item provides an opportunity for CCC members to bring relevant emerging issues or systemic problems encountered by their agency to the Commission's attention. Recognising that the Commission has a particular role in protecting the interests of consumers that may not otherwise have a voice, we are particularly interested to hear about issues that have a particular effect on disadvantaged or vulnerable consumers.

Issues and administrative arrangements for the CCC :

This item allows the CCC to ensure that it functions effectively. CCC agenda/work planning could also take place under this item. Members requested that this be a standing item.

Recent cases and judgements :

This item provides an opportunity to reflect on recent Commission enforcement outcomes including new points of law as well as creative remedies. Potential enforcement matters can also be brought to the Commission's attention under this item.

Session time for CCC members only :

This item provides an opportunity for CCC members to discuss issues without Commission staff present.

Commission processes and decisions :

The Commission is responsible for several statutory processes under the *Trade Practices Act* that influence market structures and conduct (Regulatory Affairs, Mergers, Adjudication, and Prices Oversight). This item provides an opportunity to explain these processes and bring specific matters that are currently under consideration by the Commission to the attention of CCC members.

Rural and regional :

The Commission's Rural and regional program is designed to educate consumers and businesses about the benefits of the *Trade Practices Act*. This is a standing item to discuss initiatives in the program.

Other news and updates :

This item covers off on small additional items that may be of interest, in particular, Commission involvement in the work of other agencies. CCC members may wish to raise issues that may be relevant to Commission submissions, etc.

Next meeting :

Agree on general details of the next meeting and teleconference, and close.

Annexe IX

Extraits de la Politique de consultation du CEPMB⁷¹

Notre approche vis-à-vis la consultation

Le Conseil considère que la consultation est un aspect important de ses activités. En effet, il considère qu'une bonne consultation tient les intervenants bien informés sur ses activités et leur donne la possibilité de faire valoir leurs points de vue sur des sujets qui les intéressent. Une telle approche donne lieu à un processus de prise de décisions à la fois transparent et ouvert. Outre les principes d'ouverture et de transparence, les bonnes consultations reposent sur l'intégrité et le respect mutuel. Les consultations sont un aspect important des opérations du Conseil qui requièrent une bonne planification, de la recherche, de l'analyse, des services-conseils, une rétroaction et un apport soutenu de ressources humaines et financières.

Objectifs de la consultation

— permettre aux intervenants et au grand public d'exprimer leurs opinions sur les activités du Conseil ;

— veiller à ce que le Conseil puisse tenir compte des points de vue des différents intervenants au moment de prendre des décisions concernant ses politiques ;

— encourager l'échange d'information et d'opinions entre le Conseil, ses intervenants et le grand public.

Principes directeurs

Le Conseil appliquera les principes suivants dans le cours des consultations.

— Cultiver les bonnes relations et la confiance : Le CEPMB fait de la consultation un élément important de ses activités et la pratique sur une base régulière. À cette fin, le Conseil doit non seulement consulter mais être perçu comme un organisme qui consulte.

⁷¹ Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés, *Guide pour la prochaine décennie*, septembre 1998, pièce jointe intitulée «Politique de consultation», p. 2-3 et 5.

— Faire preuve d'une plus grande ouverture : Les activités de consultation du CEPMB témoignent de son désir de faire preuve de transparence et de rendre compte de ses décisions en devenant encore plus accessible, en uniformisant son message et ses processus et en donnant et recevant la rétroaction.

— Assurer l'efficacité du processus : Pour maximiser l'efficacité des communications il faut définir les rôles et les responsabilités de tous les participants. Il est également essentiel d'assurer une bonne compréhension des enjeux, objectifs, buts et attentes des différentes parties. Le CEPMB suit les normes de service énumérées ci-après afin de faciliter la consultation.

— Imbriquer la consultation et la planification des activités : Les résultats des consultations sont intégrés dans le processus de planification du Conseil par l'entremise du Programme de recherche en termes de considérations stratégiques et opérationnelles et, également, dans l'élaboration des plans des prochaines consultations.

— Respecter des normes de qualité et de performance élevées : Dans le cadre du processus d'évaluation, le CEPMB évalue en permanence ses efforts de consultation et considère les mesures qu'il pourrait prendre pour les améliorer.

Méthodes de consultation

Dans le but de faciliter les consultations avec les différents intervenants et favoriser l'accessibilité et la transparence, le Conseil mettra en place les mécanismes qu'il jugera les plus appropriés dans les circonstances. Au nombre de ces mécanismes, citons les suivants :

— Document de discussion : une analyse ou un rapport qui traite de la question et qui sollicite la présentation de points de vue, généralement par écrit, dans un délai donné.

— Avis et commentaires : proposition écrite de changement d'une politique ou de Lignes directrices avec sollicitation de commentaires écrits dans un délai donné.

— Groupes de travail : Groupes d'experts représentant les principaux intervenants, appelés généralement à se pencher sur des sujets techniques ou complexes. Ils soumettent leurs conclusions et leurs recommandations à l'analyse du Conseil.

— Audience publique sur la politique : rencontre publique par laquelle le Conseil donne aux intervenants la possibilité de lui présenter ou de lui expliquer de vive voix leur position ou points de vue.

— Rencontre avec les intervenants : rencontre avec des représentants des principaux groupes d'intervenants au cours de laquelle ils peuvent consulter directement le Conseil sur les questions de politique ou sur son Programme de recherche.

— Rencontres publiques : rencontres spéciales auxquelles assistent les membres du Conseil et le public (par ex. séances d'information régionales comme celles tenues en 1998).