

[Diapositive 1]

STANLEY WONG : Je m'appelle Stanley Wong. Le Réseau international de la concurrence m'a demandé de vous présenter mes réflexions au regard de la mise sur pied de nouveaux organismes, du développement des jeunes organismes et des méthodes efficaces pour y parvenir.

[Diapositive 2]

STANLEY WONG : Les activités de promotion constituent une dimension très importante du travail des nouveaux et des jeunes organismes pour la raison bien simple que le respect des lois passe nécessairement par la sensibilisation puisque les ressources ne permettent pas de donner suite à toutes les infractions. Aucun organisme ne dispose de ressources suffisantes pour s'attaquer à toutes les infractions. Il ne faut pas oublier que ces activités de promotion comportent deux volets dans le contexte de la concurrence : il peut s'agir de favoriser la conformité à la loi, mais aussi de promouvoir la valeur de la concurrence, c'est-à-dire l'utilisation des marchés dans la mesure du possible.

Favoriser la conformité à la loi consiste en fait à encourager les entreprises à comprendre les normes établies par la loi. Vous ne devez pas participer à des activités de fixation des prix, en particulier avec vos concurrents. Vous ne devez pas abuser de votre position dominante ou supérieure sur le marché, et vous ne devez pas être impliqué dans des fusions anticoncurrentielles.

Mais la loi prévoit aussi des sanctions, et il s'agit là de la partie la plus difficile à saisir pour les entreprises. C'est une chose d'appeler les entreprises à ne pas fixer les prix; c'en est une autre de leur faire comprendre que si elles le font, l'organisme, ou le décideur, pourrait leur imposer des amendes. Dans certains pays, des sanctions pénales peuvent

également s'appliquer.

Ainsi, dans les premiers temps, le jeune organisme devrait orienter principalement ses activités de promotion vers la question de la conformité à la loi parce que personne d'autre ne va le faire, et ce, pour une raison bien simple : il s'agit d'une nouvelle loi. Toutefois, pour ce qui est d'encourager l'utilisation des marchés, des activités en ce sens sont probablement déjà menées depuis quelques années au sein du pays. Ce n'est donc pas complètement nouveau. Et d'autres organismes et ministères du gouvernement contribueront aussi manifestement à promouvoir cette question. Mais seul l'organisme responsable de la concurrence a la nécessité d'encourager la conformité à la loi et la compréhension pleine et entière des conséquences du non-respect de la loi. Et seul cet organisme possède l'expertise nécessaire à cet égard.

D'ailleurs, le RIC offre une trousse d'outils de promotion qui présente différentes mesures et techniques pour favoriser la conformité aux lois. Les organismes sont invités à en prendre connaissance.

Dans le cadre des activités de promotion axées sur la conformité, il est fort important de veiller à ce que les documents préparés soient adaptés au public cible. À ce titre, les possibilités sont vastes. Les lignes directrices en sont un exemple. Elles représentent en soi un outil de promotion, mais il est clair qu'elles s'adressent aux conseillers professionnels, aux avocats, aux comptables et aux conseillers en affaires. Pour les associations commerciales, le grand public et bon nombre d'entreprises, ça ne convient pas vraiment.

Les vidéos diffusées à la télévision ou projetées sur les immeubles constituent un autre exemple d'outil de promotion utilisé dans le monde. Elles visent les gens qui vont

vraisemblablement écouter la télévision ou fréquenter les immeubles en question.

On peut aussi préparer une brochure destinée à transmettre des messages très simples à la communauté des petites entreprises pour apaiser leurs craintes par rapport à la lourdeur du fardeau lié à l'observation de la nouvelle loi.

Les quatre messages à communiquer ne sont vraiment pas compliqués. Ne fixez pas les prix avec vos concurrents. Ce n'est pas difficile à comprendre. Ne truquez pas les soumissions. De toute évidence, ce n'est pas non plus difficile à comprendre. Ne limitez pas la production. Ne concluez pas d'accord de répartition du marché.

Si vous réussissez à transmettre ces messages, les petites entreprises ne devraient pas avoir de mal à comprendre les dispositions de la loi.

Il est tout aussi important de sensibiliser les petites entreprises au fait qu'elles peuvent être la cible de pratiques anticoncurrentielles. Dans les documents portant sur la conformité créés à l'intention des petites entreprises, il faut encourager ces dernières à cerner et à comprendre les pratiques dont elles sont victimes et leur expliquer pourquoi elles doivent repérer ces pratiques et les signaler de manière appropriée.

Les efforts déployés auprès des gouvernements, des ministères et des organismes de réglementation sont une autre dimension essentielle – et parfois oubliée – des activités de promotion, et ils devraient représenter un volet crucial du travail des nouveaux organismes pour un certain nombre de raisons. Dans un premier temps, les pratiques de ces entités gouvernementales vont souvent encourager les infractions. Il est donc capital de leur expliquer pourquoi elles doivent changer certaines choses.

Dans un deuxième temps, de nombreuses entités gouvernementales sont la cible de pratiques anticoncurrentielles. Par exemple, dans la plupart des pays, la collusion entre

soumissionnaires pour l'obtention de marchés publics est un enjeu majeur, et il est important d'expliquer aux entités gouvernementales comment déceler ces situations problématiques et comment s'y prendre pour décourager le truquage des offres. Il peut s'agir d'exiger que le soumissionnaire signe une déclaration confirmant qu'il n'a pas parlé à ses concurrents, par exemple.

Dans un troisième temps, il est essentiel d'établir une bonne relation avec les entités gouvernementales parce que celles-ci possèdent souvent des données utiles, surtout si les organismes de réglementation ou les ministères compilent des statistiques. Le nouvel organisme responsable de la concurrence devrait rapidement s'employer à créer des relations et à les approfondir parce que l'application du droit de la concurrence se fonde sur des faits et que la plupart des faits pertinents se trouvent entre les mains de ces entités gouvernementales. Il faut donc trouver des moyens pour avoir accès à l'information. L'accès aux renseignements peut être limité par la loi dans certains cas. Dans d'autres cas, il se peut que l'organisme doive conclure un protocole d'entente avec une entité gouvernementale pour pouvoir accéder aux données quand c'est nécessaire.

Enfin, ces entités gouvernementales possèdent souvent une expertise technique qui pourrait vous intéresser. Donc, si vous êtes en mesure d'y avoir accès – et souvent c'est possible – ça vous facilitera grandement la vie.

Il est primordial que le matériel de promotion axé sur la conformité soit adapté au public cible. Les lignes directrices, par exemple, sont probablement utiles, mais elles n'intéresseront que les conseillers professionnels en matière de droit de la concurrence et non les entreprises qui doivent se conformer à la loi. C'est pourquoi il importe de mettre en place les bons outils.

Certains pays, comme le Brésil, ont instauré une journée de la concurrence dans le cadre de laquelle le président porte un t-shirt faisant la promotion de la lutte aux cartels. Ça peut fonctionner dans certains pays, et dans d'autres non. Tout dépend du public visé et du meilleur moyen de l'aborder.

Les vidéos peuvent être utiles, les bandes dessinées peuvent l'être aussi. Il suffit de prendre le temps de bien réfléchir pour s'assurer que l'outil utilisé convient au public visé.

Le RIC offre d'ailleurs un certain nombre d'outils de promotion, dont une trousse que les gens devraient consulter pour connaître les ressources à leur disposition et adapter leurs programmes au contexte local.

Les ministères et organismes du gouvernement ainsi que les organismes de réglementation forment un groupe important à ne pas oublier dans le cadre des activités de promotion, et ce, pour plusieurs raisons. Ces entités gouvernementales peuvent être victimes de pratiques anticoncurrentielles. À titre d'exemple, elles peuvent être la cible d'activités de collusion entre soumissionnaires. C'est pourquoi il est important pour elles de bien comprendre ces situations.

En outre, il arrive souvent que les pratiques des ministères encouragent une conduite anticoncurrentielle. Il est donc capital que l'organisme responsable de la concurrence explique aux entités gouvernementales les conséquences de certaines de leurs politiques, dans l'espoir de les convaincre d'éviter d'encourager les pratiques contrevenant aux lois en matière de concurrence.

Toujours en ce qui concerne l'importance des relations de l'organisme responsable de la concurrence avec le gouvernement, les ministères et les organismes de réglementation, mentionnons que le fait de maintenir de bonnes relations et d'aider ces

entités gouvernementales à comprendre les lois en matière de concurrence aidera l'organisme à promouvoir la concurrence. Après tout, l'organisme n'aura jamais suffisamment de ressources pour s'attaquer à toutes les infractions à la loi, et les activités de promotion permettent donc d'encourager le respect des lois.

Enfin, une autre bonne raison d'établir et de maintenir de solides relations avec les ministères et les organismes de réglementation concerne le fait qu'ils peuvent posséder des renseignements s'avérant fort utiles dans le cadre d'enquêtes sur des infractions à la loi. Si l'organisme responsable de la concurrence s'efforce de tisser rapidement des liens avec ces entités, cela facilitera grandement son travail.

[Diapositive 3]

STANLEY WONG : La dotation et la formation constituent l'un des plus gros défis que doivent relever les nouveaux et les jeunes organismes. Puisqu'il s'agit d'une toute nouvelle loi, il n'est pas simple pour le jeune organisme de déterminer où il ira chercher l'expertise en la matière. À mon avis, la solution consiste à se tourner vers les ressources à l'étranger et idéalement à inviter des spécialistes d'autres pays à venir travailler sur place pendant un certain temps – pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans peut-être – pour aider le personnel à comprendre et à appliquer la loi.

Le droit de la concurrence est l'un de ces domaines où les lois ne s'appliquent pas d'elles-mêmes. Il n'y a pas d'autres moyens pour bien comprendre ces lois que de passer du temps à travailler sur des dossiers touchant des questions de concurrence. C'est pourquoi, idéalement, le nouvel organisme devrait engager des spécialistes étrangers qui viendraient travailler sur place pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans.

Si les lois du pays le permettent, il est également possible d'embaucher des experts

de haut niveau, ce qui, évidemment, procure à l'organisme des compétences immédiates dans le domaine de la concurrence. C'est une avenue à considérer, mais il faut comprendre que ce n'est pas nécessairement possible dans certains pays.

Les compétences dans des domaines connexes sont également à ne pas négliger dans les démarches de recrutement. Bien souvent, les compétences en matière d'enquête, par exemple en ce qui touche à la criminalité économique, peuvent s'avérer extrêmement utiles pour les jeunes organismes responsables de la concurrence. On peut donc envisager d'aller chercher ce type de compétences dans d'autres ministères ou organismes du gouvernement ou dans la population générale.

Il y a évidemment d'autres types de compétences à prendre en considération dans le contexte de l'application du droit de la concurrence, comme les compétences en statistique et en économie. Les spécialistes en la matière peuvent être recrutés au sein du pays. Mais ces spécialistes doivent se livrer au même exercice et s'efforcer de comprendre comment appliquer le droit de la concurrence en faisant intervenir la science économique. Les organismes sont invités à utiliser le recueil de pratiques des organismes responsables de la concurrence élaboré par le Groupe de travail sur l'efficacité des organismes du RIC, en particulier le chapitre sur les ressources humaines.

[Diapositive 4]

STANLEY WONG : La question de la formation va de pair avec celle de la dotation. Comme je l'ai mentionné précédemment, la formation vise à développer la capacité d'appliquer la loi. Le droit de la concurrence est un domaine où l'on ne peut pas aller bien loin sans expérience concrète, et il existe deux façons d'acquérir cette expérience. La première consiste à travailler activement sur des dossiers, soit avec l'aide

d'experts étrangers venus travailler sur place ou encore dans le cadre d'un détachement auprès d'un autre organisme. Certains organismes sont tout à fait disposés à participer à un tel arrangement.

L'autre moyen consiste à miser sur des programmes de formation présentant des situations hypothétiques, ce qui est primordial si l'expérience pratique n'est pas une avenue possible. Le RIC offre un certain nombre d'ateliers couvrant l'ensemble des principaux volets de l'exécution de la loi et axés sur des situations hypothétiques.

Si on décide d'affecter du personnel de niveau supérieur dans d'autres organismes, il est vraiment très important que l'affectation soit d'une durée minimale de trois mois et que le personnel travaille activement sur des dossiers. Si l'affectation se résume à faire une visite des locaux puis à accomplir des tâches simples en retrait du reste du personnel, ce n'est pas très utile. Ce ne sont pas tous les organismes qui sont prêts à accueillir des visiteurs selon ces modalités. Mais je suis d'avis que ces exigences sont fondamentales.

Les jeunes organismes devront donc s'adresser aux organismes ayant plus d'expérience et leur demander s'ils acceptent d'accueillir des membres du personnel de niveau supérieur et de les traiter de la même façon que leur propre personnel de sorte qu'ils acquièrent la même expérience. C'est la seule façon pour eux d'apprendre à gérer ce type de dossiers.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, il est très important de comprendre qu'il s'agit d'apprentissage par la pratique et que c'est ce qui compte le plus au chapitre de la formation. Vous n'obtiendrez pas d'aussi bons résultats si vos programmes de formation traitent toujours de généralités, par exemple comment définir un marché et quels sont les effets de la concurrence. Définir le marché en cause, on le sait tous, semble bien facile à

faire. Mais il faut montrer aux gens comment s'y prendre pour faire des choix, pour sélectionner les éléments de preuve qui aideront à déterminer si le marché est défini d'une telle façon ou plutôt de telle autre. Et le seul moyen d'y parvenir, c'est de se livrer à l'exercice, idéalement dans le cadre d'une expérience pratique, sinon par le truchement de programmes de formation présentant des situations hypothétiques.

[Diapositive 5]

STANLEY WONG : L'élaboration de lignes directrices représente l'un des plus gros défis des jeunes organismes. Tout d'abord, je tiens à dire que les organismes adoptent généralement des lignes directrices lorsqu'ils ont acquis une vaste expérience. Ils s'appuient alors sur les dossiers qu'ils ont traités dans le passé et sur la loi. Mais dans de nombreux cas, on exige ou on attend du jeune organisme qu'il prépare des lignes directrices.

En premier lieu, soulignons que les lignes directrices doivent être situées dans le contexte pertinent. Dans certains régimes de concurrence, l'organisme représente le décideur de première instance. C'est lui qui rend la décision, qu'il y ait infraction ou non. Dans un tel contexte, les lignes directrices sont généralement perçues comme un instrument à caractère non contraignant. Et les tribunaux vont souvent confirmer cela, de sorte que les lignes directrices revêtent une importance toute particulière sur le plan juridique.

D'autres pays – et ils ne sont pas si nombreux – publient des lignes directrices pour aider les entreprises à comprendre les lois et à s'y conformer. Mais ces lignes directrices ne sont pas des lois, et on ne peut même pas non plus les qualifier d'instruments juridiques à caractère non contraignant, parce que ces organismes ne sont pas des

décideurs de première instance. Il faut donc bien comprendre les différents types d'organismes qui rédigent des lignes directrices.

Parmi les arguments justifiant qu'un organisme devrait s'abstenir de publier des lignes directrices (si ce n'est pas une exigence) figure l'absence d'expérience. Vous pouvez réfléchir de façon hypothétique aux interprétations possibles de chacune des dispositions de la loi, et vous pouvez puiser dans les nombreuses lignes directrices d'autres pays.

En revanche, les lignes directrices peuvent aider le public, et surtout les entreprises, à comprendre la signification du droit de la concurrence. Les lois sont nouvelles après tout. L'élaboration de lignes directrices a également pour avantage d'aider l'organisme lui-même à mieux comprendre ses lois. La publication de lignes directrices comporte par ailleurs certains obstacles, le plus important étant le risque associé au fait de s'appropriier les lignes directrices d'un autre pays en y apportant quelques changements. C'est une solution tentante, parce que les lignes directrices sont déjà bien établies. De plus, l'organisme pourrait se justifier en disant qu'il utilise des formulations très semblables à celles des lois de l'autre pays.

Mais il faut être prudent. À ma connaissance, il n'y a pas deux pays qui ont exactement les mêmes lois. Comme nous le savons, lorsqu'on interprète la loi, il est important d'interpréter chacun des mots dans le contexte de l'ensemble de la loi. Ainsi, même si deux dispositions sont tout à fait identiques, il y aura manifestement d'autres dispositions dans la loi sur la concurrence qui seront différentes des dispositions de la loi étrangère. C'est pourquoi il faut interpréter chacune des dispositions dans le contexte de l'ensemble de la loi. Un autre élément vient compliquer la question : il existe également

des lois générales qui guident l'interprétation des dispositions. Donc, lorsqu'un organisme adopte des lignes directrices, que ce soit par obligation ou parce qu'il juge que c'est une bonne idée, il doit consacrer beaucoup de temps à s'assurer que les lignes directrices sont adaptées au contexte local. Plus facile à dire qu'à faire.

Pour cette raison, il est important que les personnes qui rédigent les lignes directrices soient bien au fait de ces questions. Il arrive parfois que la préparation des lignes directrices soit confiée à des spécialistes étrangers bien intentionnés, qui connaissent bien les lois sur la concurrence d'un certain nombre de pays, mais qui ne sont pas sensibles à ce point en particulier. Des lignes directrices semblables à celles d'autres pays, mais pas nécessairement adaptées au contexte local, sont alors adoptées, et le problème ne sera peut-être décelé que quelques années plus tard, au moment où on se heurte à une difficulté sur le plan de l'application de la loi et qu'il faut expliquer au tribunal pourquoi une ligne directrice particulière a été adoptée. Bien entendu, il est toujours possible de modifier les lignes directrices.

Modifier des lignes directrices est souvent plus facile à dire qu'à faire, parce que cela implique évidemment un processus de consultation et parce que dans certains pays, les lignes directrices doivent être sanctionnées par le gouvernement ou l'organe législatif. Par conséquent, les conseillers choisis pour participer à la création des lignes directrices devront travailler en étroite collaboration avec les membres du personnel de l'organisme, et eux devront s'assurer que les conseillers saisissent pleinement l'importance d'élaborer des lignes directrices qui reflètent l'ensemble de la loi. Plus précisément, les conseillers doivent d'abord et avant tout bien comprendre les dispositions à interpréter, mais aussi comment celles-ci cadrent dans le contexte de l'ensemble de la loi et, de façon plus

générale, dans le contexte de l'ensemble des lois du pays.

Le RIC offre une vaste gamme de ressources sur les meilleures pratiques en matière de lignes directrices. Les organismes sont invités à consulter ces meilleures pratiques ainsi que les lignes directrices adoptées dans d'autres pays pour orienter leurs décisions et voir si des éléments pourraient être intégrés dans leurs propres lignes directrices.

Dans cette courte vidéo, j'ai abordé un certain nombre d'aspects qui doivent être pris en considération par les nouveaux et les jeunes organismes qui s'affairent à bâtir leur organisation. Bien entendu, il ne m'était pas possible de traiter en profondeur ces sujets, et de nombreux autres points auraient aussi pu être soulevés.

Le RIC et de nombreux organismes de partout dans le monde qui sont disposés à transmettre leur expérience et leur savoir proposent une vaste gamme de ressources portant sur la mise sur pied d'un organisme. Il est important que les organismes consultent l'ensemble de ces ressources. Elles les aideront à gérer les difficultés rencontrées dans l'application de la loi.

[Fin]