



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

**BULLETIN D'INFORMATION
SUR LE CONTINUUM
D'OBSERVATION DE LA LOI**

BUREAU DE LA CONCURRENCE

Canada



Cette publication est également offerte par voie électronique sur le Web (<http://concurrency.ic.gc.ca>).

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou des renseignements généraux au sujet du Bureau, communiquer avec le centre de renseignements à l'adresse suivante :

Bureau de la concurrence
Industrie Canada
50, rue Victoria
Hull (Québec) K1A 0C9

Téléphone : (819) 997-4282
Numéro sans frais : 1 800 348-5358
ATME (pour les personnes malentendantes) :
1 800 642-3844
Télécopieur : (819) 997-0324

Site Web : <http://concurrency.ic.gc.ca>
Courriel : burconcurrency@ic.gc.ca

Pour obtenir des renseignements sur les dispositions de la Loi relatives aux fusions, y compris celles qui ont trait au dépôt d'un avis de projet de transaction, communiquer avec la Direction des fusions à l'adresse suivante :

Direction des fusions
Bureau de la concurrence
Industrie Canada
50, rue Victoria
Hull (Québec) K1A 0C9

Téléphone : (819) 953-7092
Télécopieur : (819) 953-6169

Une liste de publications du Bureau figure à l'appendice A.

On peut obtenir cette publication sur demande en médias substituts. Communiquer avec le Centre de diffusion de l'information dont les coordonnées suivent.

Centre de diffusion de l'information
Direction générale des communications
Industrie Canada
Bureau 205D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Téléphone : (613) 947-7466
Télécopieur : (613) 954-6436
Courriel : publications@ic.gc.ca

Autorisation de reproduction

Sauf indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en totalité ou en partie et par tout moyen, sans frais et sans autre autorisation d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée dans le but d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit identifié comme étant la source de l'information et que la reproduction ne soit pas présentée comme une version officielle de l'information reproduite ni comme ayant été faite en association avec Industrie Canada ou avec l'approbation de celui-ci.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication dans un but commercial, veuillez envoyer un courriel à : copyright.droitdauteur@pwgsc.gc.ca.

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

N° de catalogue RG52-33/2000
ISBN 0-662-65015-8
53128B



Contient 50 p. 100
de matières recyclées.

AVANT-PROPOS

Le présent bulletin explique l'approche du Bureau de la concurrence concernant le contrôle et l'application de la *Loi sur la concurrence*, de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, de la *Loi sur l'étiquetage des textiles* et de la *Loi sur le poinçonnage des métaux précieux*.

Le Continuum d'observation de la loi constitue l'approche adoptée par le Bureau en raison de la nature interdépendante et complémentaire des instruments qui le composent. La disponibilité et la promotion de plusieurs formes de conformité volontaire complètent l'engagement du Bureau d'informer les participants du marché. Le Bureau prendra les mesures nécessaires afin de réagir à la non-observation de la loi en ce qui concerne les entreprises et les individus qui enfreignent la loi ou qui ne profitent pas des occasions de conformité volontaire.

Le bulletin a pour objet de faire davantage la lumière sur les circonstances menant à la sélection et à l'utilisation de chaque instrument et de mettre en relief les facteurs dont le Bureau tient compte avant de prendre ses décisions.

La publication du *Bulletin d'information sur le continuum d'observation de la loi* repose sur la croyance selon laquelle les gens d'affaires sont plus portés à se conformer à la loi s'ils possèdent la connaissance et les outils nécessaires. Conformément à cet objectif, le bulletin fournit une description détaillée des instruments utilisés pour assurer l'observation de la législation dont le Bureau est maintenant responsable.

En continuant d'offrir l'information au public, le Bureau de la concurrence a l'intention de contribuer à une meilleure compréhension de la législation et de promouvoir le respect de la loi dans la culture d'entreprise. Cela amènera un état d'observation de la loi continu et grandissant.

Le commissaire de la concurrence,

Konrad von Finckenstein, c.r.

Table des matières

INTRODUCTION	
OBJECTIFS ET VUE D'ENSEMBLE	
MESURES GÉNÉRALES	
OBSERVATION DE LA LOI GRÂCE À L'ÉDUCATION	
Publications.....	
Communications.....	
Promotion de la concurrence.....	
MOYENS FAVORISANT L'OBSERVATION DE LA LOI	
Surveillance.....	
MESURES PARTICULIÈRES	
Conformité volontaire.....	
RÉACTIONS À DES CAS DE NON-OBSERVATION DE LA LOI	
Persuasion.....	
Mesures accusatoires et mesures par consentement.....	
CONSIDÉRATIONS	
CONCLUSION	
APPENDICE A CHOIX DE PUBLICATIONS DU BUREAU DE LA CONCURRENCE	
APPENDICE B COMMENT JOINDRE LE BUREAU DE LA CONCURRENCE	

INTRODUCTION

Le Bureau de la concurrence d'Industrie Canada est l'organisme administratif d'application de la loi chargé de veiller à ce que le marché canadien demeure concurrentiel. Le chef du Bureau, le commissaire de la concurrence, est nommé en vertu de la *Loi sur la concurrence*. Outre la *Loi sur la concurrence*, le commissaire est responsable du contrôle et de l'application de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, de la *Loi sur l'étiquetage des textiles* et de la *Loi sur le poinçonnage des métaux précieux* (les « lois fondées sur des normes »). Cette législation a pour objet de préserver et de favoriser la concurrence au Canada dans le but de stimuler l'efficacité de l'économie, d'améliorer les chances de participation des entreprises canadiennes aux marchés mondiaux, d'assurer à la petite et à la moyenne entreprise une chance honnête de participer à l'économie canadienne et d'assurer aux consommateurs des prix concurrentiels, un choix dans les produits ainsi que de l'information exacte sur les produits.

Ce bulletin décrit l'approche générale du commissaire et du Bureau en ce qui concerne le contrôle et l'application de la législation. Il ne vise pas à reformuler la loi, pas plus qu'il ne lie le commissaire dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire dans une situation donnée. Ce bulletin ne peut donc remplacer les conseils que pourrait donner un avocat. Les décisions du commissaire ou du procureur général du Canada concernant l'exécution de la loi, et l'issue de toute affaire, dépendent des circonstances particulières de chaque cas.

OBJECTIFS ET VUE D'ENSEMBLE

Les activités du Bureau sont régies par cinq grands principes. Le premier, la transparence, signifie que le Bureau travaillera de manière aussi ouverte que la loi et les exigences relatives à la confidentialité le permettent. Le deuxième, l'équité, consiste à parvenir à un juste équilibre entre la conformité et la mise en application de la loi, tout en tenant compte de divers intérêts opposés. Selon le troisième principe, la diligence, les décisions doivent être prises le plus rapidement possible afin d'éviter de coûteux délais. Le quatrième principe, la prévisibilité, consiste à offrir aux entreprises toute information pertinente sur la position du Bureau concernant d'importantes questions, et ce afin de leur permettre de mener leurs activités en tenant compte des exigences de la loi. Enfin, le cinquième principe, la confidentialité, exige du Bureau qu'il mette tout en œuvre pour protéger l'information confidentielle ou délicate sur le plan commercial que lui fournissent les entreprises, les avocats ou d'autres sources.

Le Continuum d'observation de la loi repose sur ces cinq principes et part de l'hypothèse selon laquelle la plupart des entreprises et leurs dirigeants préfèrent respecter la loi plutôt que de faire l'objet d'examen ou d'enquêtes menés en vertu de la législation. Il représente un moyen efficace d'appliquer et de contrôler ces lois afin de maintenir et de stimuler la concurrence au Canada. La législation est une loi-cadre qui vise à établir un ensemble de paramètres à l'intention du marché et de définir des pratiques illégales déterminées. Elle ne confère aucune autorité de réglementation administrative au commissaire ou au Bureau. Lorsque les entreprises se conforment à la législation, elles peuvent agir comme elles l'entendent.

L'approche générale adoptée face à l'application et au contrôle de la loi a évolué au fil des ans. Par exemple, avant 1975, lorsque la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, qui a précédé la *Loi sur la concurrence*, était strictement une loi pénale, les moyens utilisés étant limités aux

enquêtes criminelles et aux mesures d'application conventionnelles. À la suite de l'adoption de plusieurs dispositions civiles en 1975 et de l'adoption de la *Loi sur la concurrence* en 1986, qui a considérablement élargi la portée des dispositions civiles, le Bureau a commencé à recourir à des mesures non accusatoires pour appliquer et contrôler la législation. Les modifications apportées en 1999 à la *Loi sur la concurrence* ont officiellement confié au commissaire la responsabilité de l'application des lois fondées sur des normes, responsabilité que ce dernier assumait déjà depuis 1995. Les mesures non accusatoires ont toujours fait partie intégrante de l'application des lois fondées sur des normes.

Le Bureau fonctionne dans un milieu en constante évolution et de plus en plus complexe. De multiples facteurs, notamment les modifications apportées aux lois, l'évolution du contexte économique et commercial, l'accroissement des responsabilités et les contraintes sur le plan financier et au chapitre des ressources (ainsi que la nécessité d'utiliser les ressources disponibles le plus efficacement possible) ont amené le Bureau à examiner son approche relative à l'application et au contrôle de la législation. Par conséquent, le Bureau et le commissaire privilégient davantage l'éducation et la conformité volontaire pour éviter d'avoir à en arriver à des procédures contestées. On reconnaît aussi maintenant que ni l'approche rigide consistant à intenter des poursuites devant les tribunaux ou à soumettre des demandes au Tribunal de la concurrence, ni une approche axée uniquement sur l'éducation ou les recours non accusatoires ne constituent pour le Bureau le meilleur moyen de remplir son mandat. Afin de parvenir à une formule équilibrée, le Bureau a mis au point divers instruments en vue de promouvoir l'information auprès des entreprises, la conformité et l'application de la loi. Ces instruments ont été réunis dans ce que l'on appelle le Continuum d'observation de la loi, expression qui désigne une approche intégrée et complète qui permet d'atteindre l'objectif ultime, c'est-à-dire assurer la conformité à la *Loi sur la concurrence* et aux trois lois fondées sur des normes. La figure 1 illustre le Continuum d'observation de la loi sous forme de schéma.

Grâce à cette approche intégrée, le Bureau peut choisir le bon instrument, ou la bonne combinaison d'instruments, pour régler des cas particuliers. L'élaboration continue d'initiatives en matière de conformité et d'application de la loi, ainsi que l'intégration des divers instruments dans le Continuum d'observation de la loi, témoignent de la détermination du Bureau à utiliser une approche garantissant que le milieu des affaires dispose de l'information et des outils nécessaires pour bien comprendre les lois et les respecter. Le Bureau affirme aussi clairement son intention de recourir à des mesures d'application énergiques lorsque ces instruments se révéleront nécessaires en vue d'assurer l'observation de la loi.

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 isolément. Le continuum comprend des mesures générales et des mesures particulières, qui ont été regroupées dans la figure 1. Les mesures générales sont celles qui sont prises pour encourager l'observation de la loi de façon proactive et qui s'adressent au grand public et aux gens d'affaires sous forme d'activités d'éducation et de surveillance. Les mesures particulières touchent des initiatives distinctes ou des cas de non-conformité bien précis.

Le continuum fonctionne de manière à garantir que les gens d'affaires, les avocats et le grand public sont informés des politiques du Bureau, de l'issue de cas particuliers et des outils conçus en vue de les aider à éviter de contrevenir à la loi. À cet aspect du volet éducation s'ajoute une gamme d'outils axés sur la conformité, dont on fait activement la promotion. Lorsqu'une entreprise ou un particulier ne respecte pas la loi ou choisit de ne pas prendre les moyens voulus pour s'y conformer, le Bureau dispose d'instruments précis. Lorsqu'il décide d'opter pour une procédure contestée, dont l'issue est rendue publique, le Bureau se trouve à alimenter la jurisprudence, crée un effet dissuasif d'une façon à la fois générale et ponctuelle, et détermine où il faut accentuer les efforts d'éducation des entreprises, afin que la loi soit davantage respectée.

Chaque cas est traité en fonction de circonstances particulières, à la lumière des objectifs de la ou des lois qui s'y appliquent. Lorsqu'il doit s'occuper d'un cas présumé de non-observation de la loi, le Bureau choisit parmi les mesures possibles celle qui convient le mieux. Au besoin, le Bureau aura recours à un mélange de mesures comprenant la sélection et l'utilisation de plus d'un instrument. Le choix dépendra des circonstances particulières de l'affaire en cours. Divers facteurs seront pris en compte, notamment la gravité de l'infraction présumée, tout comportement anticoncurrentiel antérieur et la volonté des parties de résoudre le problème.

Bien qu'il mette davantage l'accent sur le fait de fournir aux entreprises des renseignements et des outils qui leur permettent de se conformer à la loi, le Bureau ne considère l'utilisation de mesures d'application qu'en dernier recours. Il y fait appel, comme à d'autres instruments, au moment et dans les circonstances appropriés. Ainsi, il n'est pas nécessaire que tous les autres moyens aient été pris pour que le Bureau envisage d'avoir recours à une procédure accusatoire. En choisissant l'instrument approprié, il peut être nécessaire pour le Bureau d'utiliser immédiatement une mesure de mise en application. Dans les affaires civiles, lorsqu'il est impossible de trouver une solution raisonnable au moyen d'une ordonnance par consentement ou par d'autres moyens, le Bureau n'hésite pas à saisir d'une demande le Tribunal de la concurrence. Dans le cas d'une infraction grave aux dispositions criminelles, le commissaire renvoie l'affaire au procureur général du Canada et recommande que des poursuites en bonne et due forme soient intentées.

Figure 1 Continuum d'observation de la loi

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

MESURES GÉNÉRALES

Les mesures qui forment le continuum se répartissent en trois grandes catégories : observation de la loi grâce à l'éducation, moyens favorisant l'observation de la loi et réactions à des cas de non-observation de la loi. Comme on l'a indiqué précédemment, les mesures sont aussi classées selon qu'il s'agit de mesures générales ou de mesures particulières. Les mesures générales (p. ex., le site Web ou les bulletins d'information) visent essentiellement un public large et varié. Les mesures particulières visent des parties dans des circonstances particulières (p. ex., des poursuites ou des avis consultatifs). Les instruments de mesures générales sont typiquement utilisés sur une base permanente, alors que c'est le choix d'instruments appropriés qui détermine l'application de mesures particulières.

OBSERVATION DE LA LOI GRÂCE À L'ÉDUCATION

Les efforts à ce chapitre représentent un élément essentiel du continuum. Le Bureau croit que si le milieu des affaires est informé de ses obligations, la plupart des entreprises se conformeront aux lois applicables. Le Bureau a mis au point plusieurs outils pour communiquer de l'information au milieu des affaires et pour faire connaître la politique sur la concurrence. Il s'agit notamment de publication de documents d'information, de communications destinées au public et de promotion d'un marché concurrentiel.

Publications

Comme il importe que le Bureau soit facilement accessible, il s'efforce de diffuser ses politiques, dans la mesure où le permet la loi. Parmi les publications du Bureau, on note :

- Les bulletins d'information et les lignes directrices portant sur l'application de la loi, qui donnent un aperçu de certaines dispositions de la législation et de la façon dont elles sont appliquées.
- Le rapport annuel destiné au ministre d'Industrie Canada, qui est déposé au Parlement et qui contient des renseignements sur les travaux effectués au cours de l'année précédente et sur les priorités des années à venir.
- Les communiqués, qui donnent un aperçu de l'examen et du règlement de certaines affaires, ou d'autres nouvelles au sujet du Bureau.
- Les documents de travail et les rapports, qui portent sur un aspect particulier de la loi ou sur les faits nouveaux en ce qui concerne la politique de la concurrence et l'organisation industrielle, au Canada et à l'étranger.
- Une série de dépliants qui fournissent des renseignements généraux sur le Bureau et sur les diverses dispositions des lois dont il assure l'application.

Communications

Aux efforts en matière d'éducation s'ajoutent plusieurs autres initiatives au chapitre de la communication. Toutes les publications sont diffusées dans le site Web du Bureau (<http://concurrence.ic.gc.ca>). Une option permet même aux visiteurs du site de s'abonner afin que le Bureau leur fasse parvenir de l'information et des documents, par courrier électronique.

Parmi les autres activités de communication, notons les exposés présentés fréquemment à des gens d'affaires, des consommateurs, des avocats et des universitaires. Les allocutions prononcées par de hauts fonctionnaires du Bureau sont publiées dans le site Web. Des conférences traitant de

divers sujets sont aussi organisées à l'intention des gens d'affaires et des consommateurs, et le Bureau participe à plusieurs foires commerciales. Le Bureau a également produit des vidéos ayant pour objet de sensibiliser les entreprises et les particuliers à des questions et des infractions particulières. Au même titre que les rapports réguliers avec les médias, ces initiatives dans le domaine des communications aident le Bureau à demeurer près du public et du milieu des affaires.

Promotion de la concurrence

Le Bureau joue un rôle actif dans la promotion d'un marché concurrentiel et dans l'élaboration de la politique et de la législation en matière de concurrence. La recherche effectuée par le Bureau permet de mieux connaître l'organisation industrielle et le droit de la concurrence. La *Loi sur la concurrence* confère au Bureau un droit d'intervention devant des organismes de réglementation et des tribunaux fédéraux, comme le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et le Tribunal canadien du commerce extérieur. Le Bureau fait également des représentations auprès d'organismes provinciaux, sur invitation de ces derniers ou avec leur consentement. Grâce à ces interventions, comparutions et mémoires, le Bureau remplit son mandat relatif à la promotion de la concurrence.

Le Bureau conclut des partenariats et des accords de coopération avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux en vue de faciliter l'échange de renseignements, de partager les responsabilités, de réaliser d'éventuelles économies et de faciliter la voie à une collaboration concernant la mise en application de la loi. Le Bureau assure également la liaison avec les grands détaillants, importateurs et fabricants canadiens.

À l'échelle internationale, il est aujourd'hui essentiel de promouvoir la politique de la concurrence dans le contexte de l'économie mondiale et d'accroître la coopération en matière d'exécution de la loi. Au fur et à mesure que les obstacles du commerce sont réduits ou éliminés, et que les marchés s'étendent au-delà de nos frontières, une politique de concurrence efficace joue un rôle de plus en plus important. En outre, alors que les obstacles du commerce créés par le gouvernement sont supprimés, il y a un risque qu'ils soient remplacés par des barrières privées anticoncurrentielles. Depuis de nombreuses années, le Canada et les États-Unis travaillent de concert en vue de mettre un terme aux accords transfrontaliers et à d'autres activités qui restreignent la concurrence. Le Bureau collabore aussi avec l'Union européenne et d'autres juridictions dans ce but. Finalement, le Bureau appuie activement les activités du Canada concernant la politique de concurrence auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Organisation mondiale du commerce et d'autres forums internationaux.

MOYENS FAVORISANT L'OBSERVATION DE LA LOI

Les efforts déployés par le Bureau en vue de promouvoir l'observation de la loi reposent à la fois sur des mesures générales (p. ex., surveillance active du marché afin de détecter et de prévenir les agissements anticoncurrentiels) et sur des mesures particulières (p. ex., travail avec les intéressés dans le but de leur donner les moyens de se conformer volontairement à la législation). Ces mesures sont utilisées avant qu'il ne devienne nécessaire de remédier à une activité anticoncurrentielle par des mesures d'application.

Surveillance

Le Bureau surveille de près les pratiques des parties après le règlement d'une affaire au moyen d'un mécanisme officiel ou d'autres instruments de règlement des cas. Il surveille aussi de façon préventive les comportements sur le marché, afin de déceler les infractions possibles et de déterminer les besoins des entreprises et des consommateurs.

Centre des renseignements

Les plaintes et les demandes de renseignements soumises par des gens d'affaires, des consommateurs et des ministères, par exemple, sont traitées par le Centre des renseignements du Bureau. Lorsqu'une plainte est reçue, on examine l'information pour déterminer s'il y a lieu de pousser les choses plus loin ou d'ouvrir une enquête officielle. Le Bureau peut communiquer avec des consommateurs ou des concurrents pour obtenir de plus amples renseignements; cependant, toutes les enquêtes sont menées sous le sceau de la confidentialité. Le Centre répond aussi aux demandes de publications et de vidéos.

Préavis

Aux termes des dispositions de la *Loi sur la concurrence* qui portent sur les transactions devant faire l'objet d'un avis, les parties à certains projets de fusionnement doivent aviser le commissaire et fournir des renseignements précis avant la conclusion d'une transaction, lorsque la valeur de celle-ci dépasse deux seuils prédéterminés. Les seuils ont trait à l'importance du projet de transaction ainsi qu'à la taille combinée des parties à la transaction et de leurs affiliés. Le processus de préavis a pour objet de permettre au Bureau d'évaluer l'incidence sur la concurrence de ce genre de fusionnements et de prendre les mesures qui s'imposent lorsque des transactions risquent d'empêcher ou de réduire sensiblement la concurrence.

Inspections ciblées

Les inspections de produits posant des problèmes connus ou possibles permettent la plupart du temps d'éclaircir l'application des lois fondées sur des normes. Conformément à ces lois, un inspecteur peut, à toute heure convenable, pénétrer dans les locaux d'un fournisseur, sauf dans sa résidence privée, dans le but d'examiner un produit ou des dossiers, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une telle démarche est nécessaire aux fins de l'application de la législation. Les inspections ciblées peuvent permettre de comprendre les questions de conformité dans une entreprise ou un secteur industriel particulier et offrent une occasion de revoir les moyens à prendre en vue de se conformer à la législation.

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 qualité.

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 intervenants.

MESURES PARTICULIÈRES

Normalement, les mesures générales sont utilisées de la même façon pour toutes les lois dont le Bureau est responsable. En ce qui a trait aux mesures particulières, l'approche choisie peut toutefois varier considérablement selon la loi dont il s'agit. Pour les affaires visées par les lois fondées sur des normes, on a souvent recours à diverses mesures d'application progressives. Par exemple, une visite d'inspection, si elle ne permet pas de faire observer la loi, peut être suivie d'une lettre d'avertissement, laquelle, si le destinataire n'y donne pas suite, aboutit à des poursuites. Toutefois, dans les affaires relatives à la *Loi sur la concurrence*, bien que l'on puisse recourir à des mesures progressives, on opte généralement pour une ou plusieurs mesures d'application qui conviennent à la situation. Cela est particulièrement vrai dans les cas d'infractions criminelles graves, où le seul mécanisme de règlement approprié est une procédure judiciaire, contestée ou par consentement.

Conformité volontaire

Avis consultatifs

Un avis consultatif est donné à quiconque souhaite éviter d'enfreindre la législation. Des dirigeants de société, des avocats et d'autres intéressés peuvent demander un avis afin de savoir si une pratique ou un plan envisagé est conforme à la législation. Un avis est donné en fonction de la jurisprudence, des avis antérieurs et des politiques établies du Bureau. Il n'a pas pour effet de régler les affaires d'une entreprise ni d'établir la légalité d'une proposition. Il sert simplement à indiquer si la proposition soulève des problèmes en vertu de la législation.

Les avis consultatifs sont préparés en fonction de l'information fournie par le demandeur, sans qu'il n'y ait de rapports avec les acteurs du marché. Le Bureau a adopté une politique sur la tarification et les normes de service, qui fixe des frais et définit des normes de service en ce qui concerne la préparation des avis consultatifs.

Évaluations préalables à la mise en marché

À la demande de fabricants ou d'importateurs, le Bureau peut examiner le contenu d'étiquettes avant le lancement de nouveaux produits. Dans certains cas, le Bureau établit aussi un contact à titre préventif. Par exemple, on communique avec des détaillants étrangers avant qu'ils ne s'implantent au Canada pour les informer des exigences réglementaires en matière d'étiquetage et de publicité.

Certificats de décision préalable

Les parties qui projettent un fusionnement ont la possibilité de demander un certificat de décision préalable au lieu de donner un avis au commissaire. Le certificat leur permet alors d'obtenir l'assurance que la transaction envisagée ne sera pas contestée. Un certificat lie le commissaire, à condition que la transaction soit conclue dans un délai d'un an et qu'il n'y ait pas de changement notable dans les renseignements en

fonction desquels le certificat a été émis. Lorsque le commissaire décide de ne pas émettre de certificat, le Bureau envoie habituellement une lettre non exécutoire dans laquelle il expose son point de vue sur le fusionnement proposé. L'émission d'un certificat de décision préalable, mesure appropriée lorsque la transaction ne risque pas de soulever de difficultés sur le plan de la concurrence, exempte les parties de l'obligation de fournir un préavis de fusionnement. Le commissaire peut soustraire des entreprises à l'obligation de donner un préavis et de fournir des renseignements, si ces renseignements accompagnaient une demande de certificat de décision préalable soumise antérieurement et que le certificat demandé n'a pas été accordé.

Programmes de conformité des entreprises

Le bulletin intitulé *Les programmes de conformité des entreprises* explique les mesures qu'une entreprise peut prendre afin d'éviter de contrevenir à la législation ou de limiter les risques à cet égard. Il décrit des éléments que le Bureau juge essentiels à tout programme de conformité, lorsqu'il s'agit de prévenir ou de déceler des pratiques anticoncurrentielles. Un programme efficace de conformité interne peut permettre de mieux cerner les limites des pratiques acceptables et aider les dirigeants d'entreprise à déterminer les situations où il serait préférable d'obtenir un avis juridique. Le fait de connaître les limites permet à une entreprise de se concentrer sur des pratiques commerciales novatrices et rentables.

Codes de conformité volontaires

Le Bureau appuie les codes de conformité volontaires afin d'encourager l'observation des lois et des règlements. Les codes sont des ententes qui visent à modeler et à contrôler les comportements sur le marché et à en définir les paramètres. En adoptant un code de conformité volontaire, une ou plusieurs personnes physiques ou morales prennent des engagements non prévus par la loi qui doivent être observés de façon uniforme ou qui sont censés donner des résultats uniformes. Le Bureau est un chef de file pour ce qui est de l'élaboration de programmes de conformité volontaires à l'intention de l'industrie, notamment en ce qui concerne l'étiquetage d'entretien des textiles ainsi que les représentations relatives à l'environnement sur les étiquettes et dans la publicité. Ces programmes ont été établis avec la collaboration des consommateurs, des gouvernements, d'organismes non gouvernementaux et du secteur privé. Ils offrent aux entreprises un cadre de fonctionnement qui les libère des contraintes d'une réglementation exhaustive.

RÉACTIONS À DES CAS DE NON-OBSERVATION DE LA LOI

Les moyens qui peuvent être utilisés en cas de non-observation de la loi sont regroupés en trois catégories : la persuasion, les mesures accusatoires et les mesures par consentement. Les mesures accusatoires demeurent l'instrument logique dans les cas d'infractions criminelles graves ou délibérées, ou lorsque le règlement par consentement d'affaires civiles ou criminelles n'est pas jugé approprié. Toutefois, dans le but de favoriser la conformité et d'éviter d'en arriver à une procédure judiciaire, le Bureau a prévu des mécanismes de règlement extrajudiciaire fondés sur la persuasion et le consentement.

Persuasion

S'il est possible d'obtenir des résultats satisfaisants en donnant des éclaircissements sur un certain aspect de la loi, le Bureau peut décider de faire observer la loi grâce à la persuasion. Les diverses formes de persuasion permettent de régler immédiatement le problème et offrent des avantages à long terme. Si les participants d'une industrie sont informés de leurs responsabilités légales, il est possible qu'il y ait moins de problèmes de non-observation de la loi à corriger par la suite.

Lorsque le Bureau estime qu'une personne ignore peut-être qu'une pratique particulière pose des problèmes en vertu de la législation, une prise de contact visant à la renseigner peut avoir lieu à toute étape d'une enquête. Dans un tel cas, le Bureau tentera de promouvoir la concurrence en expliquant à l'intéressé la disposition applicable. Les personnes avec qui le Bureau communique ne sont pas tenues de discuter de l'affaire ou de justifier leur conduite, mais elles peuvent décider de bénéficier de cette occasion pour le faire. À la suite d'une prise de contact, le Bureau déterminera s'il y a lieu de poursuivre l'enquête, de surveiller la pratique en cause ou de fermer le dossier, selon que la partie accepte ou non de prendre des mesures correctives.

Une lettre d'information, qui expose les exigences particulières de la législation, mais qui ne contient aucun avertissement, constitue une autre forme de persuasion. La lettre peut soit confirmer une information sur une infraction à l'une des lois fondées sur des normes, laquelle a été constatée lors d'une visite d'inspection, soit demander à la personne concernée de confirmer par écrit son intention de prendre les mesures correctives susmentionnées dans un délai raisonnable. La lettre peut aussi servir à attirer l'attention sur de nouvelles orientations ou interprétations du Bureau.

Une lettre d'avertissement est un avis écrit officiel envoyé à une entreprise, qui décrit une infraction présumée. La lettre avise expressément l'entreprise qu'une mesure plus sévère pourrait être envisagée si l'infraction se répète ou n'est pas corrigée. La lettre expose clairement les responsabilités de l'entreprise, et informe cette dernière des conséquences à prévoir si elle ne se conforme pas à la loi. La lettre d'avertissement pourrait aussi servir à réfuter une défense fondée sur la diligence raisonnable.

Des réunions sur la conformité sont organisées en cas d'infractions répétées à l'une des lois fondées sur des normes et lorsque l'on espère amener une partie à respecter la loi sans avoir à recourir à des poursuites. Dans une lettre envoyée aux dirigeants d'une entreprise, on demande à ces derniers d'assister à une réunion pour discuter des inspections qui ont été effectuées, de la mesure dans laquelle la loi a été observée et de ce qu'ils entendent faire pour corriger la situation. Lors de la réunion, on informe les dirigeants de l'entreprise que, s'il n'y a pas de changement, une poursuite sera intentée.

Mesures accusatoires et mesures par consentement

Ces mesures d'application accusatoires et ces mesures par consentement constituent ni plus ni moins les deux côtés d'une même médaille en ce qui a trait aux mesures de mise en application formelles. Les mesures accusatoires comprennent les procédures contestées et les procédures devant les tribunaux qui font intervenir le Bureau ou le procureur général, ainsi que la saisie de produits en vertu des lois fondées sur des normes. Ces mesures sont utilisées s'il est impossible d'en arriver à un règlement grâce à une ordonnance par consentement, ou si cette voie n'est pas jugée appropriée.

Dans les affaires criminelles, c'est le procureur général, après renvoi de l'affaire par le commissaire, qui dirige les procédures accusatoires et les procédures par consentement. Le Bureau travaille en étroite collaboration avec le procureur général en vue de poursuivre les particuliers et les entreprises qui ont enfreint les dispositions criminelles fondamentales de la législation et de punir les particuliers qui ont commis des actes graves et délibérés. Un des objectifs est d'obtenir des sanctions adéquates qui contribueront à créer un effet dissuasif à la fois général et ponctuel.

Des négociations peuvent souvent mener à un règlement raisonnable moins coûteux en temps et en argent qu'une procédure contestée. Dans des affaires criminelles, le procureur général, sur la recommandation du Bureau, envisagera de faire preuve de clémence à toute étape d'une enquête à l'égard d'une partie ayant accepté de coopérer. Cette clémence peut se traduire par une immunité complète, une immunité partielle ou un plaidoyer négocié assorti d'un règlement. Les demandes d'immunité font l'objet d'un examen approfondi. Elles seront prises en considération si le Bureau n'a pas encore été mis au courant de l'infraction ou si la partie est la première à fournir suffisamment d'éléments de preuve pour justifier un renvoi de l'affaire au procureur général. Tout octroi d'immunité doit être compatible avec l'application équitable et impartiale de la loi, et est assujéti à une série d'exigences auxquelles la partie doit satisfaire. Si cette dernière ne satisfait pas à toutes les exigences concernant l'immunité, une forme de traitement favorable peut être accordée aux parties qui acceptent de coopérer avec le Bureau au cours de l'enquête et de toutes poursuites ultérieures par d'autres parties concernées.

Dans le cas des infractions criminelles à la *Loi sur la concurrence*, le Bureau peut recommander au procureur général de demander directement aux tribunaux de rendre une ordonnance d'interdiction. Ces ordonnances d'interdiction peuvent être l'un des éléments de la peine imposée par le tribunal, au terme d'une procédure contestée ou par consentement dans laquelle des parties ont été déclarées coupables, ou elle peut aussi être rendue par un tribunal sans qu'il n'y ait verdict de culpabilité, lorsque les parties ont agi dans le but de commettre une infraction. Une ordonnance d'interdiction comprend normalement des conditions pouvant interdire la poursuite ou la répétition d'une infraction. Dans le cas d'une déclaration de culpabilité, il est exigé explicitement que les mesures nécessaires soient prises pour empêcher la commission, la poursuite ou la répétition de l'infraction. Parmi d'autres conditions qui peuvent être imposées par un tribunal, mentionnons l'établissement d'un programme de conformité pour l'ensemble de l'entreprise ou l'organisation d'ateliers sur la législation et les politiques en matière de concurrence à l'intention des dirigeants et du personnel de l'entreprise. En plus de remédier à une activité anticoncurrentielle donnée, ces ordonnances exécutoires favorisent l'observation de la législation, servent d'outil de sensibilisation aux infractions en matière de concurrence et contribuent à rétablir la concurrence sur le marché.

Dans des affaires civiles en vertu de la *Loi sur la concurrence*, les demandes soumises au Tribunal de la concurrence en vue d'obtenir des ordonnances correctives équivalent aux poursuites judiciaires qui sont intentées. Elles peuvent aussi être contestées ou faire l'objet d'un consentement des parties. Comme pour les procédures au criminel, le commissaire aura recours à une procédure contestée lorsqu'il est impossible d'en arriver à un règlement par consentement.

Dans les situations urgentes tombant sous le coup de la *Loi sur la concurrence* où il existe un préjudice grave, une demande peut être présentée à la cour ou au Tribunal en vue d'obtenir une injonction provisoire. Les injonctions peuvent servir à mettre immédiatement un terme à toutes les activités qui constituent ou qui concernent une infraction, en attendant le début ou la fin des procédures judiciaires. Des injonctions peuvent être rendues contre des tiers, y compris des compagnies de téléphone, qui offrent des services à des entreprises ou à des particuliers déjà reconnus coupables de télémarketing trompeur. Le Bureau peut aussi demander une injonction au Tribunal afin de remédier à des activités anticoncurrentielles. C'est là un moyen rapide et économique d'éviter la commission ou la poursuite d'activités susceptibles d'entraver la concurrence ou de causer un préjudice aux consommateurs.

Lorsqu'un agent du Bureau a des motifs raisonnables de croire que l'une des trois lois fondées sur des normes ou l'un des règlements connexes a été enfreint, le produit, l'étiquette, l'emballage ou le matériel publicitaire en cause peut être saisi et retenu jusqu'à ce qu'une mesure corrective soit prise. Des articles peuvent être saisis pour assurer le contrôle d'un produit ou de matériel publicitaire si d'autres mesures risquent d'être insuffisantes et s'il est dans l'intérêt public d'empêcher la vente du produit.

Quand les pratiques reprochées constituent des infractions moins graves que des causes normalement portées devant les tribunaux, on peut opter pour un règlement négocié. Si des mesures correctives négociées permettent de résoudre le problème, le Bureau peut accepter un engagement d'une partie au lieu de faire enquête. Les engagements ont pour objet de remédier aux conséquences éventuelles de comportements anticoncurrentiels et de rétablir la concurrence. En général, les engagements sont acceptés dans les cas d'infractions isolées commises par inadvertance par des parties prêtes à coopérer et à compenser les dommages subis. Une mesure expéditive peut également s'avérer nécessaire pour corriger une situation délicate. Le manquement à un engagement peut entraîner la réouverture de l'enquête et, ultérieurement, des mesures coercitives plus sévères. Les parties peuvent fournir des engagements écrits spécifiant, par exemple, qu'elles cesseront ou modifieront une activité, mettront en œuvre un programme de conformité, rappelleront volontairement un produit ou modifieront une étiquette, un emballage ou du matériel publicitaire non conforme, verseront un dédommagement aux parties ayant subi un préjudice ou, encore, publieront un avis correctif.

La publication d'avis correctifs ainsi que le paiement d'une amende peuvent également faire partie d'une ordonnance rendue par la cour ou le Tribunal de la concurrence dans les affaires de publicité trompeuse.

CONSIDÉRATIONS

Le Bureau détermine quelle mesure prendre dans les cas de non-observation de la loi en fonction de critères applicables à une situation donnée. Il doit choisir le moyen le plus efficace et le plus efficient qui permettra d'observer la loi de manière durable. L'importance de chaque critère varie en fonction de la disposition législative qui a été enfreinte. Seuls les critères applicables à une situation de fait particulière sont examinés et aucun d'entre eux ne déterminera à lui seul le mode de règlement.

Les paragraphes qui suivent sont consacrés à l'examen général des critères sur lesquels se fonde le Bureau pour choisir le moyen le plus approprié du continuum. Cet examen ne porte toutefois pas sur les facteurs qui ont trait à la sélection des cas. Les critères sont tout autant utilisés à l'égard des mesures générales qu'à l'égard des mesures particulières.

L'incidence économique est déterminée en fonction de divers facteurs, notamment le nombre de transactions touchées, l'étendue géographique et la durée de la pratique. En général, des mesures coercitives plus sévères seront préconisées s'il y a eu un préjudice économique considérable.

L'incidence économique sera également évaluée en fonction de l'étendue de la pratique. Par exemple, lorsqu'il s'agit d'une pratique adoptée par l'ensemble d'un secteur de l'industrie ou par une importante partie du secteur et que l'on veut dissuader d'autres membres de l'industrie d'adopter la même pratique, les mesures qui seront retenues, compte tenu des circonstances, pourraient être des procédures contestées, de concert avec des programmes de sensibilisation de l'ensemble de l'industrie ou des codes volontaires.

Dans certains cas, on tiendra compte du fait qu'une entreprise peut maintenir ou accroître sa puissance commerciale. Celle-ci se définit comme la capacité de faire en sorte que les prix ou d'autres aspects importants de la concurrence dévient des niveaux concurrentiels. La puissance commerciale sera évaluée en fonction des parts de marché, de la possibilité pour d'autres entreprises de pénétrer ou de développer le marché, de l'existence de substituts de produits et de la présence de comportement interdépendant.

Le comportement et les antécédents d'une partie conduisent au choix de la mesure appropriée. Dans le cas d'infractions graves pouvant faire l'objet de procédures judiciaires devant les cours ou le Tribunal de la concurrence, le Bureau optera pour des mesures accusatoires. De telles infractions incluent des tentatives délibérées de réduire la concurrence, le mépris flagrant de la législation et des agissements cachés visant à faire disparaître des éléments de preuve. Si la partie concernée collabore à l'examen ou à l'enquête ou met fin à sa pratique ou, encore, tente de remédier à ses effets, le Bureau envisagera de recommander une atténuation de peine en utilisant une ordonnance par consentement ou de proposer un autre instrument de règlement de cas approprié. Dans le cas d'infractions moins graves, des moyens de persuasion seront préconisés s'il s'agit d'une première infraction commise involontairement et si l'activité concurrentielle a cessé, ou s'il s'agit d'une pratique qui pourrait aller à l'encontre de la législation.

Des mesures contestées semblent s'imposer lorsque le Bureau est confronté à une partie qui récidive ou qui n'a pas respecté une ordonnance, un engagement antérieur ou une entente par consentement. S'il s'agit d'une pratique qui n'est pas une infraction grave ou qui n'a pas entraîné de préjudices économiques considérables, et en l'absence d'infractions antérieures, un autre instrument de règlement de cas pourrait se révéler plus approprié. Cependant, de tels instruments de persuasion ne seront plus jugés appropriés dans le cas d'une partie qui n'a pas tenu compte d'un avertissement donné par le Bureau au sujet d'une activité précise ou de celui d'une partie ayant commis une infraction à la suite d'une prise de contact visant à informer. Le choix de l'instrument dépendra aussi du fait que la partie en cause a déjà enfreint la législation à de nombreuses reprises ou si le public est particulièrement sensible à un dossier.

Le choix de l'instrument sera fonction, en partie, de la mesure dans laquelle on arrivera à créer l'effet dissuasif à la fois général et ponctuel recherché. Un effet de dissuasion est obtenu grâce à la poursuite des contrevenants et grâce à la publication des résultats de ces poursuites.

Les considérations exposées ci-dessus doivent servir de guide sur la façon dont le Bureau détermine l'instrument le plus approprié pour répondre à un cas de non-observation de la loi. Toutefois, le commissaire et le procureur général conservent le droit d'exercer leur pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne toutes les décisions relatives à l'application de la loi et le règlement de toutes les affaires examinées, compte tenu des circonstances particulières de chaque cas.

CONCLUSION

Le regroupement de la vaste gamme d'instruments dont dispose le Bureau de la concurrence en une approche intégrée, uniforme, complète et efficace dite « Continuum d'observation de la loi », appuyé par l'utilisation des ressources du Bureau, permettra de favoriser l'observation de la loi et de garantir que le marché demeurera concurrentiel, ce qui profitera sans conteste aux consommateurs, aux entreprises et à l'économie dans son ensemble.

APPENDICE A CHOIX DE PUBLICATIONS DU BUREAU DE LA CONCURRENCE

Fusionnements — Lignes directrices pour l'application de la Loi (1997)

Guide sur la Loi et le Règlement sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation (1996)

Guide sur la Loi et le Règlement sur le poinçonnage des métaux précieux (1996)

Guide sur la publicité sur les articles textiles de consommation (1996)

Indications et pratiques commerciales trompeuses : Choix entre le régime criminel ou civil de la Loi sur la concurrence (1999)

Lignes directrices de la publicité trompeuse (1991)

Lignes directrices pour l'application de la Loi — Discrimination par les prix (1992)

Lignes directrices pour l'application de la Loi — Fusionnements de banques (1998)

Lignes directrices pour l'application de la Loi — Prix d'éviction (1992)

Programme d'immunité en vertu de la Loi sur la concurrence (2000)

Les programmes de conformité des entreprises (1997)

Série de dépliants :

Abus du pouvoir de marché

Le Bureau de la concurrence

La commercialisation à paliers multiples et la vente pyramidale

Complot avec des concurrents

Indications trompeuses et pratiques commerciales déloyales

Métaux précieux

Pratiques restrictives — Fourniture et utilisation de produits

Refus de fournir un produit

Tout ce que vous devriez savoir sur le télémarketing

Truquage des offres

Vos prix — À vous de les établir

APPENDICE B COMMENT JOINDRE LE BUREAU DE LA CONCURRENCE

Plusieurs publications du Bureau sont disponibles dans Internet, au site Web mentionné ci-dessous. Pour obtenir des renseignements généraux, faire une plainte en vertu de la législation ou demander un avis consultatif, communiquer avec le commissaire ou un membre du Bureau à l'adresse et aux numéros de téléphone indiqués ci-dessous :

Centre des renseignements
Bureau de la concurrence
Industrie Canada
50, rue Victoria
Hull (Québec) K1A 0C9

Téléphone : (819) 997-4282
Numéro sans frais : 1 800 348-5358
ATME (pour personnes malentendantes) : 1 800 642-3844

Télécopieur : (819) 997-0324
Télécopie sur demande : (819) 997-2869

Site Web : **<http://concurrence.ic.gc.ca>**
Courriel : **burconcurrence@ic.gc.ca**