

CC- 464

## **CONSEIL DE LA CONSOMMATION**

### **AVIS**

Sur l'avant-projet de loi portant insertion du Livre XIII "Concertation" dans le Code de droit économique.

Bruxelles, le 14 juin 2013

## RESUME

Lors de sa réunion du 30 avril 2013, **le Conseil de la Consommation** a été chargé par son bureau de transmettre un avis sur l'avant-projet de loi portant insertion du Livre XIII "Concertation", dans le Code de droit économique.

**Le Conseil** approuve certainement l'initiative de rendre le paysage institutionnel plus transparent, plus énergique et plus efficace. **Le Conseil** est dès lors disposé à participer à ce projet à condition qu'il y ait une garantie d'une véritable valeur ajoutée.

**Le Conseil** déplore cependant que seul le Conseil central de l'économie ait été consulté lors des discussions sur le Livre XIII. **Il** demande à être associé plus étroitement aux discussions sur les parties du Code de droit économique ayant une influence directe sur **le Conseil**.

En ce qui concerne la composition et le fonctionnement des commissions consultatives spéciales (CCS) au sein du Conseil Central de l'Economie (CCE), **le Conseil** estime que l'on ne sait pas clairement quelles procédures et critères seront appliqués.

Pour déterminer quels organes consultatifs peuvent être intégrés en tant que CCS dans le CCE, une liste des organes consultatifs a été reprise au Livre XIII. Cette liste manque de cohérence.

Quant au traitement central de chaque demande d'avis par le CCE, **le Conseil** se pose certaines questions. Le rôle du CCE n'est pas tout à fait clair: (1) un ministre peut-il encore demander d'adresser une demande d'avis déterminée à une CCS? (2) si le ministre ne spécifie rien, sur la base de quels critères le CCE déterminera-t-il à quelle CCS il soumet la demande d'avis?

**Le Conseil** fait remarquer qu'actuellement certaines lois exigent un avis d'un organe consultatif spécifique.

**Le Conseil** se demande à quoi ressemblera un avis global du CCE. Pour **le Conseil**, il est important que les avis des différentes CCS soient repris dans leur ensemble dans l'avis global et donc pas comme un résumé effectué par le CCE. **Le Conseil** souligne l'importance des points de vue individuels du CCE et de leurs membres dans le cadre du processus législatif. Un avis global résumé risque de diluer ces points de vue pour les transformer en un avis général sans valeur ajoutée.

**Le Conseil** se demande enfin de quelle manière le CCE assurera le secrétariat scientifique. Cela signifie-t-il que les CCS pourront également disposer d'un secrétariat scientifique au sein du CCE?

Le Conseil de la Consommation, qui a pris l'initiative d'émettre un avis sur l'avant-projet de loi portant insertion du Livre XIII "Concertation" dans le Code de droit économique, a approuvé l'avis suivant le 14 juin 2013, moyennant une procédure écrite.

Le Conseil de la Consommation a prié le Président de transmettre le présent avis au Ministre de l'Economie et des Consommateurs.

## **AVIS**

Le Conseil de la Consommation,

Vu l'initiative du Conseil d'émettre un avis sur l'avant-projet de loi portant insertion du Livre XIII « Concertation » dans le Code de droit économique ;

Vu la décision du Bureau du Conseil du 18 avril 2013;

Vu les travaux du Bureau élargi du Conseil présidés par Monsieur Geurts lors de sa réunion du 30 avril 2013;

Vu la participation aux travaux des membres du Conseil suivants : Mesdames Dammekens (FEB), Tecchiato (Mut.chrét.) et Jonckheere (CGSLB) et Messieurs Cloots (Unizo), Ducart (Test-Achats), de Laminne de Bex (Comeos), Storme (FGTB) et Van Oldeneel (Assuralia) ;

Vu l'élaboration du projet d'avis par Mesdames Dammekens (FEB) et Jonckheere (CGSLB);

Vu l'avis du Bureau du 16 mai 2013 ;

Vu l'urgence;

Vu la procédure écrite prévue à l'article 7 bis du règlement d'ordre intérieur pour l'approbation du présent avis par le Conseil ;

**EMET L'AVIS SUIVANT**

## I. Introduction

Le 18 avril 2013, le **Conseil de la Consommation** a été chargé par son Bureau de rédiger un avis sur l'avant-projet de loi portant insertion du Livre XIII "Concertation", dans le Code de droit économique.

Le Code de droit économique vise à regrouper la législation économique. L'avant-projet de loi portant insertion du Livre XIII "Concertation", dans le Code de droit économique est consacré à la concertation entre les autorités et les agents économiques et à la concertation structurée entre les agents économiques entre eux.

Le législateur vise à remodeler les structures de la concertation économique de sorte que le paysage institutionnel devienne plus transparent, que les avis fournis aient une plus grande portée, que les moyens soient mis en œuvre plus efficacement et que cela contribue à une simplification administrative.

Après une première présentation et une discussion exploratoire sur le Code de droit économique en septembre 2011, le **Conseil de la Consommation** n'a plus reçu d'information sur l'évolution de ce projet.

Entre-temps, les étapes pour l'adoption du Code de droit économique se sont succédées à un rythme rapide, le Conseil de la Consommation ayant été uniquement consulté en rapport avec la transposition de la directive droit des consommateurs dans le Livre VI "Pratiques du marché et protection du consommateur". Seul le Conseil central de l'économie (CCE) a été saisi d'une demande d'avis sur le Livre XIII "Concertation".

Comme les nouvelles structures et règles de ce livre auront à tout le moins une influence sur le fonctionnement du Conseil de la Consommation, le Bureau du Conseil a décidé de rendre un avis de sa propre initiative sur l'avant-projet de loi portant insertion du Livre XIII "Concertation", dans le Code de droit économique.

## II. Remarques

### A. Remarques générales

**Le Conseil** est incontestablement partisan des objectifs visés dans le Livre XIII; efficacité, transparence du paysage institutionnel et simplification administrative. **Le Conseil** trouve qu'il est important d'émettre un avis à ce stade afin de détecter de cette manière des subtilités éventuelles, de pouvoir encore adapter l'avant-projet de loi si nécessaire et, dans la mesure du possible, de l'améliorer grâce à l'expérience du Conseil.

**Le Conseil** déplore cependant que jusqu'à présent seul le Conseil central de l'économie ait été consulté lors des discussions sur le Code de droit économique. **Il** demande dès lors expressément à être associé plus étroitement aux discussions, certainement en rapport avec les parties du Code de droit économique ayant une influence directe sur **le Conseil**.

### B. Remarques/questions spécifiques

#### Composition et fonctionnement

Le Livre XIII du Code de droit économique institue un établissement public, dénommé Conseil central de l'économie, chargé de transmettre des avis ou propositions sur des questions relatives à l'économie nationale aux instances publiques concernées. Des commissions consultatives spéciales (CCS) peuvent être instituées au sein du Conseil

central de l'économie (CCE) et le Roi peut y intégrer les organes consultatifs existants, dont le Conseil de la Consommation..

**Le Conseil** constate que les membres des CCS sont choisis parmi les candidats présentés par les organisations représentatives désignées par le Roi. **Le Conseil** se demande quelles procédures ou critères seront suivis pour choisir les organisations représentatives.

En outre, **le Conseil** fait remarquer qu'actuellement certains organes consultatifs visés sont institués par la loi et d'autres par le Roi.

#### Intégration de commissions consultatives existantes

**Le Conseil** trouve que la formulation de l'article XIII.17, §1er, qui énumère les différentes commissions consultatives existantes pouvant être intégrées au sein du CCE, est sujette à interprétation. Il ressort de l'exposé du SPF Economie que le Roi peut intégrer au cas par cas des organes consultatifs au sein du Conseil central de l'économie. La formulation actuelle du texte semble cependant suggérer que tous les organes consultatifs doivent être intégrés au sein du Conseil central de l'économie dans un seul et même arrêté royal. **Le Conseil** demande dès lors que le libellé de l'art. XIII.17, §1<sup>er</sup>, soit adapté de sorte qu'il soit clair que le Roi peut considérer les organes consultatifs au cas par cas.

**Le Conseil** s'interroge en outre sur le choix des organes consultatifs visés au §2 de l'article XIII.17. **Le Conseil** estime que cette liste doit être rédigée selon certains principes cohérents.

**Les représentants de la production et de la distribution** estiment que le choix le plus logique serait que la réforme des organes consultatifs dans le cadre du Code de droit économique soit limitée aux organes consultatifs compétents pour les matières traitées dans le Code.

**Ils** estiment ainsi que la Commission des Assurances entre autres doit être supprimée de la liste. Ces commissions sectorielles sont composées d'experts des matières spécifiques qui y sont traitées. Vu cette spécificité, voire technicité, il ne sera presque jamais question de chevauchement ou de double emploi avec les avis de ces commissions et les CCS au sein du CCE. Il n'est dès pas indiqué de mettre ces commissions sous la coupole générale du CCE.

Selon ces représentants, en ce qui concerne spécifiquement la Commission des assurances, il convient de signaler que le secrétariat de cette commission n'est pas assuré actuellement par le SPF Economie, mais par la FSMA. La collaboration avec la FSMA se déroule très bien et le bon fonctionnement de cette commission s'explique par la spécialisation et les connaissances des collaborateurs de la FSMA qui assurent tant le secrétariat administratif que scientifique. Si la Commission des assurances était placée sous la coupole du CCE, cette spécialisation et cette valeur ajoutée seraient perdues.

Pour ces raisons, **les représentants de la production et de la distribution** demandent de supprimer la Commission des assurances de la liste des CCS.

**Les organisations de consommateurs** estiment cependant que les mêmes règles du jeu doivent être imposées à tous les organes consultatifs qui traitent des thèmes de la consommation. **Ils** demandent que la liste aille plus loin que les organes consultatifs compétents pour les matières traitées dans le Code. Ce n'est que de cette manière que les différents avis peuvent avoir une même valeur et un même poids dans la prise de décision.

**Les organisations de consommateurs** déplorent depuis déjà longtemps la structure sectorielle des différents organes consultatifs. De cette manière, toutes **les organisations de consommateurs** sont obligées d'envoyer des experts dans tous les organes consultatifs pour défendre un point de vue qui n'entre pas nécessairement dans le cadre de leur "core business".

**Les organisations de consommateurs** estiment qu'il serait dès lors préférable de répartir les organes consultatifs selon le thème ou le groupe cible. Comme cette recommandation est peut-être difficilement réalisable, elles demandent à tout le moins que la liste reprenne tous les thèmes de consommation.

Spécifiquement en rapport avec le secrétariat de la Commission des assurances, **les organisations de consommateurs** estiment que le fonctionnement concret des commissions consultatives spéciales doit être fixé dans les différents règlements d'ordre intérieur.

Ensuite, **les organisations de consommateurs** se demandent également si des organes consultatifs non intégrés devront le cas échéant donner un avis distinct. Cela entraîne une certaine inégalité entre les avis des organes consultatifs intégrés et non intégrés.

### Dispositions particulières

#### *Traitement de la demande d'avis*

**Le Conseil** constate que le président du CCE transmet une demande d'avis à la (aux) commission(s) consultative(s) compétente(s). Le CCE fonctionne comme un guichet unique pour l'autorité publique. **Le Conseil** se demande si un ministre continuera ensuite à avoir le choix de décider lui-même quelle commission consultative doit certainement traiter la demande d'avis.

**Le Conseil** se demande ce que l'on entend par commission consultative compétente. Cette compétence est-elle fixée par la loi ou par l'expertise? **Le Conseil** constate également qu'il est toujours possible de demander un avis à plusieurs commissions consultatives spéciales. Dans quelle mesure et selon quels critères cela se fera-t-il?

**Le Conseil** fait remarquer que certaines lois exigent obligatoirement un avis d'un organe consultatif spécifique. Dans ce cadre, **le Conseil** propose de conserver la dénomination actuelle de ces organes consultatifs dans les textes de loi en question pour ainsi éviter de devoir apporter des adaptations inutiles.

**Le Conseil** constate que, si plusieurs commissions consultatives spéciales sont saisies d'une demande d'avis ayant un même objet, le CCE intègre les différents avis dans un avis global et le transmet à l'organe public qui a demandé l'avis. **Le Conseil** se demande comment il faut comprendre le mot 'opneemt'. Le terme français 'intégrés' est, à ce point de vue, encore plus imprécis.

**Le Conseil** est inquiet sur la procédure de réalisation de cet avis global. Le CCE peut-il *in fine* encore apporter des adaptations à l'avis global/aux avis particuliers? Doit-il y avoir un accord parmi les membres du CCE sur les avis particuliers d'autres commissions consultatives? Le CCE va-t-il rédiger-il les résumés globaux finaux et les introductions? Dans quel ordre les avis particuliers sont-ils repris?

**Le Conseil** souligne l'intérêt de connaître les positions individuelles des organes consultatifs dans le processus législatif. Si les différents avis partiels des organes consultatifs consultés sont traités dans un avis global, les points de vue spécifiques à un organe consultatif particulier, en raison de son expertise, risquent d'être dilués et donc de perdre également de la valeur ajoutée pour l'autorité qui consulte.

**Le Conseil** demande que, dans ce cas, les différents avis des différentes commissions consultatives spéciales soient repris intégralement dans l'avis réuni. De manière générale, **le Conseil** fait remarquer que la composition du Bureau du CCE peut avoir une influence non négligeable sur l'avis final.

**Le Conseil** craint que certains avis restent très généraux. Afin de trouver un consensus, on optera pour le plus petit dénominateur commun. Selon **le Conseil**, il faut obtenir le plus possible des avis unanimes, mais il estime que des avis partagés présentent certainement également un intérêt. L'autorité publique doit tout d'abord connaître suffisamment les avis des associations de terrain. Sur ce plan, les avis présentent une réelle valeur ajoutée lorsque le législateur est informé des différents points de vue après consultation et des réalités des différentes organisations représentatives. Vu le haut degré d'importance et de délicatesse de certains sujets, il n'est pas souvent possible d'arriver à un avis de consensus. Il est cependant essentiel que tant les différents organes publics que tous les acteurs connaissent les divers points de vue et qu'ils disposent d'une plateforme où ils peuvent se concerter.

**Les organisations de consommateurs** souhaitent en outre approfondir le paragraphe précédent vu leur structure spécifique. Les organes consultatifs sont toujours créés par secteur. Les organisations de consommateurs représentent cependant tous les secteurs, avec chacun une 'niche' spécifique. A ce point de vue, les organisations de consommateurs soulignent le rôle important du CRIOC. Le CRIOC soutient les organisations de consommateurs dans la formulation de leurs points de vue, mais il veille surtout à la préparation et à la coordination de ces différents points de vue.

Ensuite, **le Conseil** se demande également si des organes consultatifs non intégrés devront le cas échéant donner un avis distinct. Cela entraîne une certaine inégalité entre les avis des organes consultatifs intégrés et non intégrés.

#### *Dispositions relatives au secrétariat et au personnel*

**Le Conseil** constate que le CCE prend également en charge les *Human Resources Management* (HRM) des organes consultatifs spéciaux.

Actuellement, le **Conseil de la Consommation** ne dispose pas d'un service d'étude ou d'un secrétariat scientifique pour préparer les dossiers et les avis. Pour **le Conseil**, cette réorganisation devrait s'accompagner d'un renforcement du secrétariat existant afin d'avoir un secrétariat scientifique à part entière.

**Le Conseil** se demande également, dans ce cadre, ce qu'il adviendra du secrétariat actuel. Sera-t-il transféré au CCE?

Si des agents supplémentaires devaient être recrutés, **le Conseil** demande que l'on tienne compte de l'expertise des candidats. **Le Conseil** peut certainement jouer un rôle en proposant des experts.

#### C. Conclusion/ recommandations

**Le Conseil** approuve certainement l'initiative de rendre le paysage institutionnel plus transparent, plus dynamique et plus efficace. **Le Conseil** est dès lors disposé à participer à ce projet à condition qu'il obtienne la garantie d'une véritable valeur ajoutée, répondant :

- aux critères suivants:
  - la rationalisation et la gestion des différentes auditions du CCE
  - un point d'information unique pour les avis des CCS intégrés.
  
- aux conditions suivantes :
  - une liste cohérente des organes consultatifs qui peuvent être intégrés dans le CCE doit être rédigée ;
  - les avis non unanimes doivent également être considérés comme utiles ;
  - l'organisation faitière ne doit pas toujours globaliser et introduire l'avis, certainement lorsque le sujet est la spécialité d'une CCS(principe de subsidiarité) ;
  - un secrétariat scientifique à part entière doit être mis à disposition du Conseil de la Consommation par le CCE.