

# COUR DES COMPTES

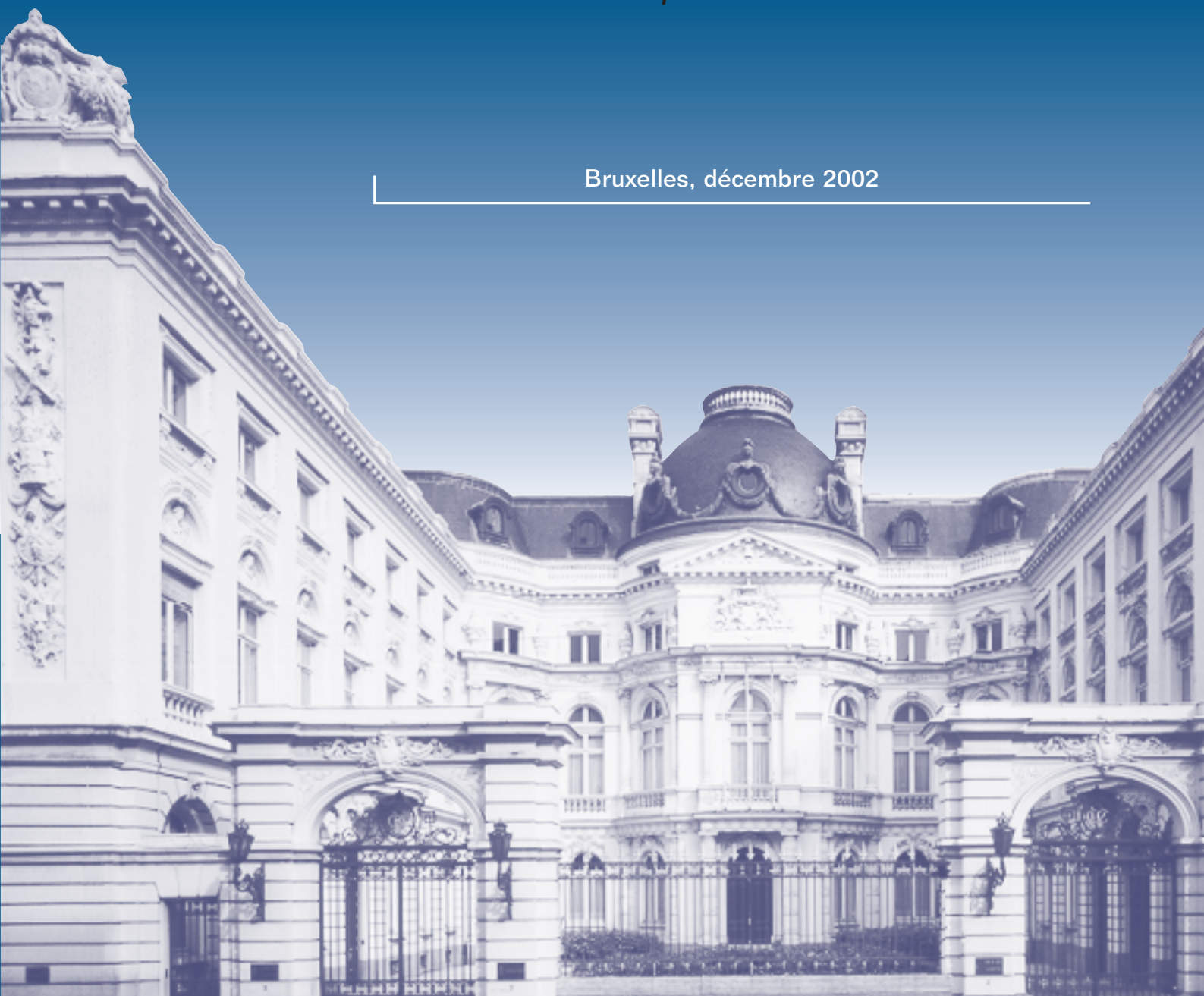
## L'Inspection économique

La protection du consommateur  
et du commerce honnête

*Rapport de la Cour des comptes transmis  
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, décembre 2002

---



# COUR DES COMPTES

## **L'Inspection économique**

La protection du consommateur  
et du commerce honnête

*Rapport de la Cour des comptes transmis  
à la Chambre des représentants*



## **Table des matières**

<b>Synthèse</b>	5
1 Contexte général	5
2 Objectifs et résultats de l'audit	5
3 Eléments méthodologiques	11
4 Tableau synthétique des principales recommandations	12
<b>Introduction</b>	15
0.1 L'organisation de l'Inspection économique	15
0.2 L'importance d'une bonne stratégie pour un service d'inspection	16
<b>Chapitre 1</b>	
<b>L'organisation des contrôles</b>	18
1.1 La connaissance du terrain	18
1.2 Le traitement des plaintes	20
1.3 La gestion des enquêtes générales	21
1.4 Les procédures de contrôle interne	28
<b>Chapitre 2</b>	
<b>L'efficacité des contrôles</b>	31
2.1 La recherche des infractions	31
2.2 Les suites données aux infractions constatées	34
2.3 La politique d'information	40
<b>Chapitre 3</b>	
<b>Vers un système de maîtrise de la gestion</b>	44
3.1 La nécessité d'outils de pilotage	44
3.2 La clarification de la mission de l'Inspection économique	45
3.3 Une planification stratégique et opérationnelle	46
3.4 La construction de tableaux de bord	47
3.5 Recommandations	49
<b>Annexes</b>	51



### 1 Contexte général

1 L'administration de l'Inspection économique est une direction générale du ministère des Affaires économiques qui a pour objectif principal de protéger les consommateurs et de veiller à une saine concurrence entre commerçants, c'est-à-dire d'assurer un commerce honnête. Cette mission fait l'objet du présent audit.

Il s'agit d'une administration partiellement décentralisée, composée de services centraux et de services extérieurs appelés «directions régionales».

Ses tâches relèvent de la compétence de trois ministres: le ministre des Affaires économiques, duquel elle dépend organiquement, d'une part, le ministre de la Protection du consommateur et le ministre des Classes moyennes, d'autre part.

2 La Cour des comptes a évalué à 286 le nombre de secteurs économiques concernés par les 376 réglementations ou parties de réglementations soumises au contrôle de l'Inspection économique.

3 Cette administration agit en répondant aux plaintes et en menant des enquêtes générales (examen de l'application d'une ou de plusieurs réglementations dans un ou plusieurs secteurs économiques).

4 L'Inspection économique dispose d'instruments visant à sanctionner les infractions à la législation. Il s'agit, tout d'abord, du pro justitia qui peut être transmis aux parquets. De plus en plus, l'Inspection utilise le procès-verbal d'avertissement et la transaction administrative avant de saisir le parquet. Enfin, certaines législations, telle la loi sur le crédit à la consommation du 12 juin 1991, prévoient une procédure de suspension ou de retrait d'agrément à l'encontre du commerçant fautif. Pour certaines infractions graves, une action en cessation peut être intentée par le ministre de l'Economie.

### 2 Objectifs et résultats de l'audit

#### *Vue générale*

5 L'objectif général de cet audit est de permettre à la Cour des comptes de porter une appréciation sur la manière dont l'Inspection économique s'acquitte de sa mission de protection des consommateurs et du commerce honnête au regard des législations fédérales. Cependant, une mesure directe de l'efficacité du service s'avère délicate vu les déficiences relevées en termes d'instruments et d'indicateurs permettant de telles mesures. La Cour des comptes a dès lors examiné les conditions essentielles permettant d'atteindre l'efficacité et l'efficience.

6 La mission d'un service d'inspection, comme l'Inspection économique, est de détecter les infractions aux lois qui relèvent de sa compétence et d'en provoquer la répression. Par nature, un tel service ne dispose jamais de moyens suffisants pour couvrir la totalité des activités soumises à son

contrôle. Dès lors, la définition d'une bonne stratégie de contrôle conditionne directement l'efficacité et l'efficience de son action. Cette stratégie doit d'abord, dans la recherche des infractions, combiner adéquatement les interventions d'initiative et les actions prises en réponse aux plaintes ou à des demandes extérieures. A cet égard, l'Inspection économique estime ne pas disposer actuellement d'une autonomie importante dans la mesure où les trois quarts des enquêtes générales sont réalisées suite à des demandes formulées par les ministres, les parlementaires, d'autres administrations voire des associations professionnelles ou de consommateurs.

La Cour des comptes a notamment constaté plusieurs faiblesses dans la stratégie de contrôle de l'Inspection économique. Elle estime qu'il n'existe aucune assurance raisonnable que le respect de l'ensemble des lois et secteurs soumis à la surveillance de ce service de police du commerce fait, au moins périodiquement, l'objet d'une surveillance.

- 7 Par ailleurs, la réaction d'un service d'inspection, lorsqu'une infraction est détectée, ne se limite pas à la seule répression pénale. D'autres modes d'interventions, comme les sanctions administratives, les actions de prévention et l'information générale des commerçants ou des autres personnes concernées, sont également envisageables. L'usage de ces divers modes doit aussi donner lieu à une réflexion du point de vue de leur efficacité.

La Cour des comptes estime que, dans le cas de l'Inspection économique, l'efficacité relative des sanctions pénales justifierait une évaluation ainsi que le développement de mesures alternatives, comme, par exemple, l'amende administrative.

- 8 Pour les raisons développées ci-après, la Cour des comptes est d'avis que l'efficacité de l'Inspection économique peut être améliorée, notamment par la mise en place de techniques modernes de management, soutenues par une démarche systématique d'analyse de risques basée sur un système plus élaboré de critères. Une telle démarche permettrait, en effet, à l'Inspection économique de couvrir plus largement son champ d'action et de travailler en priorité sur les zones à risques. Cela devrait lui permettre également de rentabiliser mieux les moyens humains et matériels dont elle dispose et de développer ainsi davantage son efficience.

- 9 Au cours des dernières années, l'administration de l'Inspection économique a entrepris diverses réformes importantes afin d'améliorer son fonctionnement. L'ambition de l'audit est d'aider à leur poursuite et à leur approfondissement.

### ***L'organisation des contrôles de l'Inspection économique***

- 10 Etablir une bonne stratégie de contrôle requiert la présence d'outils permettant d'avoir une connaissance suffisante du terrain. A cet égard, la situation de l'Inspection économique est perfectible. Elle ne dispose pas encore de banques de données suffisamment adaptées lui permettant de connaître, par secteur économique et par zone géographique, la liste des entreprises et indépendants ou leur importance économique.

La Cour des comptes recommande de prendre les initiatives nécessaires à cet égard et de poursuivre celles récemment entreprises.

- 11 Le traitement des plaintes concerne environ 15.000 cas par an. Actuellement, chaque plainte relevant des compétences de l'Inspection économique est traitée selon la même procédure, quelle qu'en soit l'importance.

La Cour des comptes est d'avis que le regroupement des plaintes de faible importance ou leur classement en fonction d'un système structuré de priorités basé sur des règles objectives permettrait un allègement des tâches en ce domaine.

- 12 Les enquêtes générales ont pour finalité d'évaluer le respect d'une législation et de constater des infractions. Elles sont l'instrument de prédilection de la surveillance du large champ de contrôle de l'Inspection économique

- 13 D'une manière générale, l'Inspection économique fonde essentiellement son approche des enquêtes sur les législations et non sur les secteurs économiques. Selon la Cour des comptes, ces derniers peuvent pourtant constituer, dans certains cas, dans le cadre d'une analyse préalable des risques, un niveau plus pertinent pour surveiller le respect des réglementations.

- 14 Le choix des enquêtes ne résulte pas d'une véritable analyse préalable de risques mais plutôt d'analyses informelles, associant, depuis peu, les directions régionales. En outre, les trois quarts des enquêtes sont issues d'initiatives externes au service. L'Inspection économique estime donc ne disposer que de peu d'autonomie pour effectuer des choix appuyés sur une telle analyse.

Sachant que les lois et secteurs qui ne sont pas repris dans les enquêtes générales ne sont pas surveillés, si ce n'est, éventuellement, à la suite d'une plainte, la Cour des comptes estime que l'on ne peut avoir l'assurance que toutes les lois et tous les secteurs à risques sont régulièrement contrôlés ou, en tout cas, que l'Inspection économique est en mesure d'objectiver ses choix.

La Cour des comptes recommande que la sélection des thèmes des enquêtes générales soit basée sur une analyse des risques et sur un système de critères afin de fournir l'assurance raisonnable que les lois et les secteurs soumis à la surveillance de l'Inspection économique soient pris en compte au moins périodiquement. Une part plus large d'enquêtes d'initiative propre couplée à une approche plus scientifique permettrait, au moins, d'assurer que les secteurs écartés des contrôles le sont en raison du risque minimum qu'ils présentent.

- 15 Certaines enquêtes n'ont pu se dérouler comme prévu en raison d'une préparation insuffisante imputable soit à l'Inspection économique soit à un intervenant externe. En outre, l'Inspection économique recourt chaque année à des enquêtes exhaustives, c'est-à-dire menées dans tous les commerces concernés. Cette technique de contrôle vise à répondre au souci d'un traitement équitable de tous les commerces d'un secteur.

La Cour des comptes recommande que chaque enquête générale soit précédée d'une véritable étude préliminaire, appuyée éventuellement par un test sur le terrain, afin, notamment, de s'assurer que l'ensemble des moyens requis sont disponibles. Sur cette base, des instructions claires et complètes doivent décrire l'objectif de l'enquête, le mode opératoire et, le cas échéant, les critères communs de sélection des établissements à



contrôler par les directions régionales. L'Inspection économique ne devrait pratiquer des enquêtes générales exhaustives, que lorsque les circonstances le justifient. La technique de l'échantillonnage, à condition d'être scientifiquement représentative, permettrait de réduire la charge de travail et de diminuer le nombre de secteurs qui ne sont pas contrôlés.

- 16 Pour les enquêtes basées sur un échantillon de commerces, la sélection des établissements à contrôler est, dans la plupart des cas, laissée à l'initiative des agents.

La Cour des comptes estime que la direction générale de l'Inspection économique devrait fournir à chaque direction régionale soit les critères permettant de sélectionner de manière uniforme les établissements à contrôler soit, le cas échéant, la liste de ceux-ci.

L'audit a également mis en lumière des différences importantes entre agents, parfois d'une même direction, quant à la portée des contrôles menés. Des écarts importants ont également été constatés entre directions quant au taux d'infractions relevées.

La Cour des comptes est d'avis que des instructions doivent mieux préciser les méthodes à suivre pour les enquêtes générales et formaliser la manière de rendre compte de leurs résultats (rapports-types).

- 17 Il apparaît que les résultats des enquêtes générales réalisées ne sont pas suffisamment exploités lors d'une nouvelle enquête sur le même objet. De plus, les évaluations internes du déroulement des enquêtes générales sont essentiellement axées sur les résultats chiffrés et peu formalisées, même si des progrès sont apparus au cours des dernières années. Ces évaluations devraient plus s'intéresser aux procédures, aux critères mis en place dans le cadre de l'analyse des risques et au mode opératoire utilisé.

- 18 Certains aspects essentiels du contrôle interne ne sont pas suffisamment pris en compte dans la gestion de l'Inspection économique. Tel est le cas des mesures en vue d'assurer la réalisation économique, efficace et efficiente des objectifs de l'entité, le respect des politiques de la direction, ainsi que la prévention et la détection des fraudes et des erreurs. Un système d'indicateurs et de tableaux de bord peut aider à y remédier. Les procédures appliquées aujourd'hui se limitent à des contrôles de conformité, jugés satisfaisants.

La Cour des comptes est d'avis que l'Inspection économique devrait mettre en place des procédures de contrôle interne complètes et adaptées à ses objectifs et à son fonctionnement. Il conviendrait en outre d'étendre les compétences du service d'audit interne à l'ensemble des activités de l'Inspection économique et d'en accroître les moyens comme l'intention en a été manifestée à plusieurs reprises par le directeur général.

### ***L'efficacité des contrôles***

- 19 Dans l'état actuel des choses, les données disponibles sur les infractions constatées ne permettent pas de mesurer l'efficacité des méthodes d'investigation de l'Inspection économique.

La Cour des comptes considère que l'efficacité des contrôles, depuis le choix des thèmes des enquêtes générales jusqu'à leur réalisation, est liée à une meilleure exploitation des résultats des contrôles antérieurs. A cet égard, il est nécessaire de disposer de données objectives relatives aux

résultats des contrôles et aux infractions relevées, structurées en fonction de la législation, du secteur économique et de la zone géographique.

- 20 Dans ce contexte, un tout nouveau système, appelé "indicateur", est en fonction au sein de l'Inspection économique depuis janvier 2001, dans le but d'enregistrer les résultats des contrôles antérieurs. Il apparaît toutefois que toutes les informations pertinentes ne sont pas encore enregistrées dans cette banque de données.

La Cour des comptes recommande la constitution d'une banque de données relative aux résultats des contrôles antérieurs, complète et suffisamment structurée. Un tel outil d'aide à la décision est indispensable à une amélioration de l'efficacité des contrôles.

- 21 Quant à la suite réservée aux infractions, les délais constatés et le nombre élevé de classements sans suite ou de dossiers dont la suite est inconnue ne permettent pas d'affirmer que la transmission des pro justitia aux parquets assure un traitement rapide et dissuasif des infractions relevées. Cette situation est susceptible, dans certains cas, de rendre les législations inopérantes. L'efficacité relative de cette procédure repose en fait, pour l'essentiel, sur les transactions judiciaires.

Le procès-verbal d'avertissement, établi par l'Inspection économique, et, dans une moindre mesure, la transaction administrative qu'elle peut proposer, permettent de sanctionner les infractions de façon plus rapide et efficace.

- 22 La Cour des comptes recommande au Gouvernement fédéral de vérifier, pour les diverses législations soumises à la surveillance de l'Inspection économique, si le maintien d'une qualification pénale se justifie toujours et si une autre sanction, comme une amende administrative, ne pourrait pas, dans certains cas, constituer une solution plus efficace. Dans les cas où une qualification pénale reste jugée utile, il conviendrait également d'envisager d'autoriser l'Inspection économique à infliger des amendes administratives, par exemple lorsque le parquet est resté inactif pendant un délai à définir.

De plus, à l'initiative des ministres de l'Economie et de la Justice, une coordination devrait être organisée régulièrement, au niveau fédéral ou par arrondissement judiciaire, afin d'informer les procureurs du Roi des infractions constatées, d'évaluer les suites des pro justitia qui leur ont été transmis et d'identifier d'éventuelles priorités locales.

Il convient enfin de souligner que l'avertissement et la transaction administrative ne peuvent être utilisés pour toutes les législations dont la surveillance a été confiée à l'Inspection économique. En outre, les méthodes de travail (par exemple les prélèvements d'échantillons de produits ou les visites domiciliaires) peuvent varier de loi en loi. Un avant-projet de loi a été établi en vue d'unifier les procédures et moyens d'action, ainsi que les pouvoirs et techniques à disposition des agents de terrain. Cet avant-projet a été adopté en Conseil des ministres du 17 juillet 2001.

- 23 D'une manière générale, l'information constitue un volet important d'une politique de protection des consommateurs et du commerce honnête.

Ce rôle d'information est effectué par d'autres services en charge de cette matière au sein du ministère des Affaires économiques. Le rôle dévolu à l'administration de l'Inspection économique est essentiellement d'informer le ministre des résultats de ses contrôles et du respect des législations qui sont soumises à sa surveillance.

La Cour des comptes considère que la participation de l'Inspection économique au processus d'évaluation des législations économiques doit être renforcée par l'introduction systématique, dans les rapports de synthèse des enquêtes générales, d'une analyse des causes des taux d'infractions relevés, accompagnée éventuellement de recommandations. Ces rapports devraient être, en outre, adressés à toutes les administrations en charge de l'élaboration des législations concernées.

- 24 La Cour des comptes estime qu'une procédure formalisée de concertation devrait être envisagée avec toutes les administrations chargées de l'élaboration des réglementations soumises à la surveillance de l'Inspection économique.

### ***La nécessité d'une maîtrise de la gestion***

- 25 Afin de remédier à la plupart des faiblesses relevées, la Cour des comptes recommande la mise en œuvre d'un système de maîtrise de la gestion, qui peut être schématisé en quatre étapes successives.

- 26 La construction d'un système de maîtrise de la gestion est facilitée par la diffusion, interne et externe, d'un énoncé mobilisateur de sa mission. Il paraît en effet primordial, notamment vu la forte déconcentration des services de l'Inspection économique, que l'action des agents puisse être guidée par un énoncé de la mission clarifiant les finalités poursuivies, les modes d'action recommandés et les valeurs de comportement promues.

- 27 Une fois sa mission clairement énoncée, l'Inspection économique doit définir les options stratégiques à moyen et long terme, ainsi que les moyens appropriés afin d'atteindre les résultats attendus. Cette phase doit nécessairement être appuyée par une analyse de l'environnement, c'est-à-dire par une analyse des risques. Ce travail trouve son aboutissement dans la rédaction d'un plan stratégique.

La direction générale de l'Inspection économique a établi, dans un louable souci managérial, un document appelé *Plan stratégique 2000-2006*. Cependant, pour correspondre parfaitement à la définition d'un plan stratégique, ce document doit encore être affiné dans la mesure où il comprend à la fois des éléments propres à la définition de la mission, certains axes stratégiques et, surtout, le choix d'actions opérationnelles.

La Cour des comptes recommande l'élaboration d'un véritable plan stratégique, éventuellement commun aux divers services du ministère de l'Economie qui sont concernés par la politique de protection du consommateur et du commerce honnête.

- 28 Un plan stratégique est ensuite décliné en plan(s) opérationnel(s) à plus court terme (un an), soit commun à l'ensemble d'une administration, soit propre à chacun des services ou directions régionales.

- 29 Compte tenu de ses missions et de son organisation, fortement déconcentrée, il paraît particulièrement recommandé à l'Inspection économique d'organiser sa gestion, au moyen de tableaux de bord comprenant des indicateurs de moyens et de résultats, choisis pour leur aptitude à rendre compte de son efficacité et de son efficacité.

L'utilisation de tableaux de bord par l'Inspection économique nécessitera l'élaboration d'un système d'information qui organise et automatise au maximum la communication des informations et la construction d'indicateurs de moyens, d'activités et de résultats.

Enfin, à terme, les relations entre la direction générale et les directions régionales pourraient être formalisées par des contrats ou mandats internes permettant de définir, dans une perspective pluriannuelle, les objectifs et les moyens des services, fondés sur des indicateurs de résultats négociés.

### **3 Eléments méthodologiques**

30 La Cour des comptes tient tout d'abord à souligner que les agents de l'Inspection économique rencontrés au cours de l'audit ont fait preuve de disponibilité et de parfaite collaboration.

Il convient également de relever que le temps et l'énergie que les personnes concernées ont dû consacrer afin de répondre aux questions des auditeurs représentent un investissement utile pour leur service, ainsi qu'en témoignent diverses réflexions menées en cours d'audit au sein de l'Inspection économique.

31 Le rapport provisoire de l'auditorat a donné lieu à un premier débat contradictoire entre les représentants de l'administration de l'Inspection économique, à savoir le directeur général et ses collaborateurs, et l'équipe de contrôle en date du 9 avril 2002. Les principaux commentaires de cette administration sont intégrés dans le rapport où ils figurent avec une mention dans la marge.

Les aspects méthodologiques de cet audit sont présentés en annexe A de ce rapport.

Conformément à la procédure adoptée par la Cour des comptes dans les contrôles du bon emploi des deniers publics, un projet de rapport a été envoyé au ministre de l'Economie en date du 26 juin 2002 afin de recueillir ses observations.

Ce dernier a sollicité une prolongation du délai de réponse jusqu'au 15 septembre qui a été acceptée par la Cour des comptes.

Le ministre a communiqué ses remarques et commentaires le 16 septembre 2002. Une copie de sa lettre est jointe en annexe C du présent rapport.

Le ministre souligne le fait que le rapport contient plusieurs recommandations intéressantes pour le fonctionnement de la nouvelle administration Contrôle et médiation issue de la réforme Copernic.

Le ministre ajoute, néanmoins, que le système de management très ambitieux, auquel est confronté le fonctionnement de l'Inspection durant une période de dix ans, ne peut en tous points s'appliquer dans la pratique sur une aussi longue période étant donné l'évolution qu'a connue cette décennie. Il rappelle que l'Inspection économique a dû parvenir à un rendement maximal avec des moyens réduits en raison du gel des recrutements et que ce n'est que depuis quelques temps qu'un changement s'est opéré sur ce plan. Depuis lors, une évolution positive a été entreprise dans la direction des recommandations de la Cour comme le rapport le signale par ailleurs à plusieurs reprises.

Le ministre passe ensuite en revue les principales recommandations de la Cour des comptes. Ses commentaires sont repris dans un tableau synthétique au point 4 ci-après.

#### 4 Tableau synthétique des principales recommandations

Actions à entreprendre	Responsables de la prise d'initiative	Constatations et recommandations	Réponse du ministre
<b>L'organisation des contrôles</b>			
I. Mettre l'Inspection économique en situation de sélectionner de manière plus autonome les thèmes d'enquête générale.	Les ministres de l'Économie, de la Protection des consommateurs et des Classes moyennes et l'Inspection économique	§§ 54 - 62	Un service d'inspection doit pouvoir élaborer sa propre politique de contrôle en corrélation avec les autorités compétentes. Les critères de sélection doivent être mieux formalisés.
II. Améliorer la sélection des thèmes d'enquêtes générales et la baser sur une analyse des risques et sur un système de critères en vue de fournir une assurance raisonnable que, au moins périodiquement, le respect de l'ensemble des lois et des secteurs est surveillé.	L'Inspection économique	§§ 54 - 62	Nécessaire au sein d'un service d'inspection moderne et efficace.
III. Poursuivre les actions entamées et prendre d'autres initiatives sans tarder afin de disposer de banques de données, propres ou en accès, relatives aux entreprises et à leur importance économique afin d'améliorer la planification et l'exécution des missions de l'Inspection économique.	L'Inspection économique	§§ 45 - 48	L'Inspection économique disposera bientôt de banques de données qui résulteront d'une révision profonde des bases de données disponibles au niveau du SPF.
IV. Achever l'élaboration de la banque de données relatives aux résultats des contrôles antérieurs afin de disposer d'un outil d'aide à la décision structuré, tant en ce qui concerne le traitement des plaintes que l'organisation des enquêtes générales.	L'Inspection économique	§§ 49; 87; 89	La poursuite du perfectionnement du système d'indicateur permettra de disposer d'informations sur les résultats des contrôles antérieurs.
V. Faire précéder chaque enquête générale d'une étude préliminaire en vue, notamment, de s'assurer que tous les moyens requis sont disponibles. Sur ces bases, établir des instructions claires et complètes décrivant l'objectif de l'enquête, le mode opératoire et, le cas échéant, les critères communs de sélection des établissements à contrôler.	L'Inspection économique	§§ 63 - 73	L'Inspection économique s'attache à affiner les instructions.
VI. Ne pratiquer des enquêtes exhaustives, c'est-à-dire dans tous les commerces concernés, que lorsque les circonstances le justifient. Recourir à la technique de l'échantillonnage, scientifiquement représentatif.	L'Inspection économique	§§ 66 - 68	Il faut effectivement éviter les enquêtes exhaustives, mais elles s'avèrent parfois nécessaires.
VII. Mettre en place des procédures de contrôle interne complètes et adaptées aux objectifs et au fonctionnement et étendre les compétences du service d'audit interne à l'ensemble des activités de l'Inspection économique.	Le ministre de l'Économie et l'Inspection économique	§§ 78 - 83	Intention d'étendre les compétences de l'audit interne et d'attacher une importance au renforcement des procédures de contrôle interne.
VIII. Renforcer et formaliser les évaluations internes du déroulement des enquêtes générales.	L'Inspection économique	§§ 72 - 77	Pour toutes les enquêtes courant sur une plus longue période, l'administration opérera au moyen de rapports et d'évaluations intermédiaires.

IX. Alléger la gestion des plaintes par leur regroupement ou leur classement en fonction de règles objectives de priorité, de façon à éviter l'organisation d'une enquête pour chaque plainte, y compris les plus minimes.	L'Inspection économique	§§ 50 –53	Il convient d'améliorer et d'alléger la gestion des plaintes. Cependant le ministre tient à ce que toute plainte de citoyen soit traitée de manière adéquate et dans les meilleurs délais.
--	-------------------------	-----------	--

#### L'efficacité des contrôles

X. Vérifier, pour les diverses législations soumises à la surveillance de l'Inspection économique, si le maintien d'une qualification pénale se justifie toujours et si une autre sanction, comme une amende administrative, ne pourrait pas, dans certains cas, constituer une solution plus efficace. Dans les cas où une qualification pénale reste jugée utile, envisager d'autoriser également l'Inspection économique à infliger des amendes administratives, par exemple lorsque le parquet est resté inactif pendant un délai à définir.	Le ministre de l'Economie et le Gouvernement fédéral	§§ 101 - 112	Il s'agit d'une question fondamentale. A cet effet, le ministre a chargé ses services de réfléchir afin d'arriver à un système efficace en la matière.
XI. Prendre les initiatives en vue d'organiser une coordination, au niveau fédéral ou par arrondissement judiciaire, afin d'informer les procureurs du Roi des infractions constatées, d'évaluer les suites des pro justitia qui leur ont été transmis et d'identifier d'éventuelles priorités locales.	Le ministre de l'Economie	§§ 101 - 109; 112 - 113	Une concertation structurée au niveau du Collège des procureurs Généraux sera organisée.
XII. Renforcer la participation de l'Inspection économique au processus d'évaluation des législations économiques par l'introduction systématique, dans les rapports de synthèse des enquêtes générales, d'une analyse des causes des taux d'infractions relevés, accompagnée éventuellement de recommandations. Adresser ces rapports à toutes les administrations en charge de l'élaboration des législations concernées.	Le ministre de l'Economie et l'Inspection économique	§§ 114 - 123	Des suggestions seront formulées dans les rapports de synthèse sur l'éventuelle nécessité d'adapter la législation. Les rapports seront transmis plus systématiquement aux administrations conceptrices des réglementations.
XIII. Envisager la mise en place d'une procédure formalisée de concertation avec les administrations chargées de l'élaboration des réglementations soumises à la surveillance de l'Inspection économique.	L'Inspection économique et les ministres et administrations concernés	§§ 114 - 122; 123	Cette recommandation s'est déjà concrétisée dans la pratique.

#### Vers un système de maîtrise de la gestion ?

XIV. Rédiger, avec la participation de tous les responsables et agents concernés, un énoncé de la mission, comprenant les finalités, principes d'action et valeurs. Diffuser ce document auprès de chaque agent.	L'Inspection économique	§§ 130-133; 143	L'Inspection économique dispose dès à présent d'une charte relative à sa mission.
XV. Elaborer un véritable plan stratégique, éventuellement commun aux divers services du ministère des Affaires économiques concernés par la politique de protection du consommateur et du commerce honnête.	Le ministre de l'Economie et l'Inspection économique	§§ 130; 134 – 135; 143	Prévu dans le cadre de la réforme Copernic.
XVI. Décliner le plan stratégique en plans opérationnels	L'Inspection économique	§§ 136 - 138; 143	Prévu dans le cadre de la réforme Copernic.
XVII. Mettre en place des tableaux de bords comprenant des indicateurs de moyens et des indicateurs de résultats.	L'Inspection économique	§§ 128; 130; 139-141; 143	Prévu dans le cadre de la réforme Copernic.



## Introduction

### 0.1 L'organisation de l'Inspection économique

- 32 L'administration de l'Inspection économique est une direction générale du ministère des Affaires économiques chargée de la surveillance de l'application, dans tous les commerces et prestataires de service concernés du pays, d'un ensemble de lois et d'arrêtés dans un grand nombre de secteurs de la vie économique. Cette administration a pour objectif principal de protéger les consommateurs et de veiller à une saine concurrence entre commerçants, c'est-à-dire d'assurer un commerce honnête. Cette mission fait l'objet du présent audit.
- 33 Deux autres tâches, qui n'ont pas été examinées, sont également confiées à l'Inspection économique : le contrôle de la correcte application des règlements européens, notamment en matière d'interventions et de restitutions dans le cadre du FEOGA – Garantie, et le contrôle des compensations industrielles liées, d'une part, aux achats militaires et, d'autre part, à la réalisation des programmes Airbus et de l'Agence spatiale européenne.
- 34 L'Inspection économique exerce ses compétences sous l'autorité du ministre de l'Economie. Toutefois, les matières visées par la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur sont aujourd'hui de la responsabilité de trois ministres : le ministre de l'Economie, le ministre de la Protection de la consommation<sup>1</sup> et, pour certains de ses aspects<sup>2</sup>, le ministre des Classes moyennes. Le ministre de la Protection de la consommation est en outre seul compétent en matière de sécurité des consommateurs.
- 35 L'Inspection économique comptait, en 2001, pour l'ensemble de ses activités, 269 agents dont 193 au maximum effectuaient des tâches de contrôle. Son budget de fonctionnement est de 10.694.000 euros dont plus de 98% pour les frais de personnel.
- 36 En 2000, toutes compétences confondues, l'Inspection économique a effectué 76.807 contrôles de toute nature, avec rapport d'enquête, qui ont donné lieu à l'établissement de 3.101 procès-verbaux d'avertissement et de 2.579 pro justitia. 78% des contrôles concernaient la protection du consommateur<sup>3</sup>, 10% les obligations des entreprises<sup>4</sup> et 9% les aides européennes. Pour le reste, les enquêtes ont porté sur la sécurité et la santé des consommateurs, le *time-sharing*, les prix imposés et surveillés et les secteurs spécifiques<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Voir à ce propos l'arrêté royal du 6 décembre 1999 tel que modifié par l'arrêté royal du 12 juillet 2001 fixant certaines attributions ministérielles relatives au ministère des Affaires économiques.

<sup>2</sup> Tel que, par exemple, la réglementation sur les soldes.

<sup>3</sup> Pratiques du commerce (pour 89,5% de cette catégorie), contrats de voyage, agences matrimoniales, crédit à la consommation.

<sup>4</sup> Accès à la profession, repos hebdomadaire, fermeture du soir, commerce ambulancier, implantations commerciales, travail frauduleux.

<sup>5</sup> Produits pétroliers, armes et compensations.



- 37 L'Inspection économique dispose de services centraux («services du directeur général», «service logistique», «service documentation et instructions»), de services centralisés à Bruxelles (la «section A» pour les matières européennes, la «section B» pour les législations fédérales les plus complexes et la «section C» pour les compensations industrielles) et de sept «directions régionales».
- 38 Depuis 1999, elle dispose d'un service d'audit interne rattaché hiérarchiquement au directeur général et qui exerce sa mission exclusivement sur les matières européennes. Le directeur général a, dans divers documents, exprimé le désir d'étendre les compétences de ce service à toutes les tâches de son administration.
- 39 Enfin, il convient de signaler que l'Inspection économique a, outre la radioscopie des services publics du début des années 1990 et les audits en matière européenne, fait l'objet d'un audit interne en 1997, qui a principalement concerné l'organisation des directions régionales, ainsi que d'un «baromètre qualité» en 1999, afin de mesurer le degré de satisfaction des plaignants et des commerçants.

## **0.2 L'importance d'une bonne stratégie pour un service d'inspection**

- 40 La mission d'un service d'inspection, comme l'Inspection économique, est de détecter les infractions aux lois qui relèvent de sa compétence et d'en provoquer la répression. Par nature, un tel service ne dispose jamais de moyens suffisants pour couvrir la totalité des activités soumises à son contrôle. Dès lors, la définition d'une bonne stratégie de contrôle conditionne directement l'efficacité et l'efficience de son action.
- 41 Idéalement, cette stratégie doit d'abord, dans la recherche des infractions, combiner adéquatement les interventions d'initiative, qu'elles s'appliquent à l'ensemble d'une législation ou concernent une règle légale particulière, et les actions prises en réponse aux plaintes ou aux dénonciations. D'une manière générale, les vérifications entamées d'initiative permettent au service d'inspection de choisir son champ d'action en fonction de critères objectifs, établis par exemple au départ d'une analyse de risques. Les enquêtes menées à la suite de plaintes, de leur côté, apportent une satisfaction immédiate aux usagers concernés.
- En théorie, il convient de permettre à chaque service d'inspection de définir, en fonction des circonstances, l'importance relative qu'il convient de donner à ces deux modes d'intervention dans la stratégie de contrôle.
- 42 Par ailleurs, la réaction d'un service d'inspection, lorsqu'une infraction est détectée, ne se limite pas à la seule répression pénale. D'autres modes d'interventions, comme les sanctions administratives, les actions de prévention et l'information générale des usagers ou des personnes concernées, doivent pouvoir également être envisagées. L'usage de ces divers modes doit aussi donner lieu à une réflexion du point de vue de leur efficacité<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Cependant, dans la réalité, certaines réglementations, ne permettant pas l'utilisation de l'avertissement ou de la transaction, ne laissent pas la possibilité d'effectuer un tel choix.

Compte tenu de ces missions, il appartient également à un service d'inspection comme l'Inspection économique d'informer les autorités compétentes des raisons qui feraient obstacle à la mise en œuvre d'une obligation légale ou à son contrôle.

- 43 Ces principes ont guidé la réalisation du présent audit : le chapitre premier examine la manière dont l'Inspection économique organise ses contrôles aujourd'hui ; le chapitre deux passe en revue les moyens d'action dont ce service dispose et tente d'en comparer l'efficacité relative ; le dernier chapitre, au départ des constatations faites, préconise l'instauration d'un dispositif de maîtrise de la gestion.

## Chapitre 1

### L'organisation des contrôles

44 L'administration de l'Inspection économique est en charge de la surveillance et de la recherche des infractions pour un champ d'activité étendu tant en termes de lois que de secteurs économiques. Pour les besoins du présent audit, la Cour des comptes a évalué, sur la base de la codification NACE-Bel, à 286 le nombre de secteurs économiques concernés par les 376 réglementations ou parties de réglementations soumises au contrôle de l'Inspection économique.

Cette administration agit en répondant aux plaintes et en menant des enquêtes générales. Les agents peuvent également exercer une mission de surveillance au quotidien sur le terrain, appelée « contrôle général ».

Il ressort de l'audit que, par rapport au temps de travail consacré au contrôle, les enquêtes générales représentent entre 50 et 60%, le reste étant réparti entre le traitement des plaintes (environ 25%), les enquêtes européennes (10 à 15%) et les initiatives propres aux agents de terrain (moins de 10%).

#### 1.1 La connaissance du terrain

45 Avant d'examiner comment les contrôles sont organisés au sein de l'Inspection économique, il est intéressant de voir de quelle manière cette administration a connaissance du terrain sur lequel elle doit mener ses actions. En effet, les données sur la situation actuelle des entreprises (nombre, secteur économique, chiffre d'affaires, localisation) et sur les contrôles menés précédemment sont indispensables à la sélection et à la préparation des enquêtes générales (choix des secteurs, échantillons), par les choix objectivés, sous-tendus par des analyses de risques, qu'elles permettent. Ces informations sont aussi essentielles lorsqu'il s'agit de choisir entre la prévention et la répression, voire entre l'information et l'action de contrôle.

D'une manière générale, l'Inspection économique fonde essentiellement son approche des enquêtes sur les législations et non sur les secteurs économiques. Selon la Cour des comptes, ces derniers peuvent pourtant constituer dans certains cas, dans le cadre d'une analyse préalable des risques, un niveau plus pertinent pour surveiller le respect des réglementations.

Pour sa part, l'administration estime que les secteurs économiques ne sont pas importants en tant que tels, si ce n'est ceux où des problèmes se posent dans l'optique de sa mission.

46 Dans ce contexte, les banques de données informatisées relatives aux entreprises existantes constituent un outil de gestion indispensable pour un service d'inspection.

Sur ce point, la situation de l'Inspection économique est insatisfaisante. A l'heure actuelle, elle ne dispose d'aucune banque de données suffisamment adaptée<sup>7</sup> et ne possède des listes des commerçants que dans des

Commentaire de  
l'administration

<sup>7</sup> En effet, bien qu'elle dispose d'accès au Registre de commerce et, partiellement, à une banque de données privée, ceux-ci ne sont pas adaptés à ses besoins.

cas exceptionnels, après en avoir fait la demande auprès d'associations professionnelles ou d'organismes. Outre la connaissance du terrain que les agents ont acquise au fil du temps, le répertoire téléphonique est un outil fréquemment utilisé.

- 47 Diverses options s'ouvrent à l'Inspection afin de disposer de ces outils: soit développer des banques de données internes, soit collaborer avec d'autres administrations (T.V.A., B.N.B., I.N.S.,....) qui disposent de banques de données, soit encore acquérir des produits existant sur le marché.

La troisième solution, aux effets plus immédiats, consisterait en l'acquisition ou la consultation par abonnement d'une banque de données privée plus adaptée. Il existe en effet des produits reprenant l'ensemble des sociétés et indépendants belges, ordonnés par secteur économique sur la base de la codification NACE-Bel. Ces produits peuvent contenir d'autres informations, comme les comptes publiés.

Commentaire de  
l'administration

Lors de la procédure contradictoire, l'administration a signalé qu'elle allait pouvoir s'appuyer sur la banque de données ECODATA<sup>8</sup>, l'une des plus puissantes ayant jamais existé. Celle-ci va devenir opérationnelle avant la fin de cette année au sein de l'administration de l'Information économique et sera disponible, pour l'Inspection économique, via l'Intranet.

L'administration a souligné également, qu'en ce qui concerne la législation économique, elle a donné forme à un projet dans le cadre du groupe de travail «Société de l'information» en mettant toute la législation économique sur supports électroniques. Ceux-ci sont disponibles pour tous les contrôleurs disposant du matériel requis. Lorsque les derniers problèmes techniques seront résolus, cette banque de données sera à la disposition de tout le département et, dans le prolongement, peut-être placée sur le site internet du SPF Economie grâce à quoi elle remplira son obligation de communication externe.

En 1992, une enquête interne<sup>9</sup> avait déjà relevé le problème des banques de données mais les moyens nécessaires à la connexion de l'Inspection économique à une banque de données privée comportant les données nécessaires ne lui ont pas été accordés.

- 48 L'Inspection économique a un grand besoin, afin d'améliorer la planification et l'exécution de ses missions, de banques de données, propres ou en accès, relatives aux entreprises et à leur importance économique. Il lui appartient de prendre sans tarder les initiatives nécessaires et de mener à terme celles prises récemment.

- 49 Par ailleurs, en vue d'exploiter les résultats des contrôles antérieurs, un tout nouveau système, appelé «indicateur», est en fonction depuis janvier 2001. A terme, il constituera une banque de données de l'ensemble des enquêtes effectuées par l'Inspection économique. Il s'agit là d'un progrès en termes d'outil de gestion. Il sera examiné plus en détail dans le cadre de l'analyse des moyens d'investigation<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Cette banque de données devrait contenir un ensemble de données macro-économiques dont, notamment, les statistiques du commerce.

<sup>9</sup> Appelée ISP « *Information Strategy Planning* ».

<sup>10</sup> Voir le chapitre 2, section 2.1.

## 1.2 Le traitement des plaintes

50 Le traitement des plaintes concerne environ 15.000 plaintes par an pour lesquelles un dossier est ouvert. Actuellement, chaque plainte, quelle qu'en soit l'importance, est traitée selon une procédure identique<sup>11</sup>. Dès l'enregistrement de la plainte, un accusé de réception est transmis au plaignant. Ensuite, dans chaque cas, une enquête est menée<sup>12</sup>.

51 Les plaintes sont soit déposées à l'administration centrale, soit dans une direction régionale. L'enquête est menée par la direction régionale territorialement compétente en vue de détecter une éventuelle infraction. Un rapport doit être établi à cet effet dans les 40 jours.

La direction régionale ou l'administration centrale informe le plaignant des résultats de l'enquête.

52 Cette pratique permet à l'Inspection économique de répondre rapidement aux préoccupations des usagers. Cependant, de ce fait, du temps est consacré à des plaintes qui sont parfois de très faible importance, en dépit des regroupements de plaintes et des priorités qui sont parfois instaurés à l'initiative de certaines directions régionales ou de certains agents.

Le regroupement des plaintes de faible importance et un système de classement en fonction d'un ordre de priorité devraient être établis de manière uniforme pour l'ensemble de l'Inspection économique. On peut estimer que les intérêts des citoyens et des utilisateurs des services publics seraient respectés, par un système objectif fixant certaines priorités et par une information à destination des plaignants sur cette manière d'opérer et sa raison d'être, dans l'accusé de réception qui leur est transmis.

L'administration centrale a souligné, au cours du débat contradictoire, qu'elle n'empêche pas les directions de grouper certaines plaintes. Pour les grosses entreprises, c'est une pratique courante qui permet en effet de gagner beaucoup de temps.

Néanmoins, pour l'administration, tous les plaignants sont d'égale importance et toute plainte fondée, même si elle n'est que de principe, est examinée. Il s'agit là d'un des points forts de l'administration de l'Inspection économique, dont découle sa bonne réputation dans la population. En outre, les plaintes constituent un signal important pour déceler les problèmes. Traiter les plaintes avec des degrés différents de priorité et en avertir les plaignants est jugé délicat. En effet, les plaignants risquent alors d'avoir recours au médiateur fédéral ou de se plaindre sur la base de la Charte des utilisateurs des services publics. La seule flexibilité prévisible est le traitement des plaintes au-delà du délai de 40 jours.

Commentaire de  
l'administration

53 Le traitement des plaintes représente un volume de travail important. La Cour des comptes estime que la gestion des plaintes pourrait être allégée par leur regroupement ou leur classement en fonction d'un système structuré de règles objectives de priorité, de façon à éviter l'organisation d'une enquête pour toutes les plaintes même les plus minimes. Dans

<sup>11</sup> Il n'est cependant pas donné suite à certaines plaintes anonymes.

<sup>12</sup> Sauf s'il s'avère que la plainte est de nature purement civile et ne concerne donc pas l'Inspection économique. Le plaignant en est averti et le dossier est dirigé vers les autorités compétentes.

certain cas, un dépassement du délai de 40 jours devrait être autorisé. Le plaignant devrait cependant toujours recevoir un accusé de réception et être informé du degré de priorité avec lequel sa plainte sera traitée.

### 1.3 La gestion des enquêtes générales

54 Les enquêtes générales sont effectuées à la demande d'un ministre, d'une administration, du parquet, suite à une question parlementaire et, en fonction des moyens restant disponibles, à l'initiative de l'Inspection économique<sup>13</sup>. Pour ces dernières, les sujets sont choisis lors de la réunion de staff regroupant le directeur général, le conseiller général et, s'il y a lieu, le responsable de la «section B» ou du service logistique. Toutes les enquêtes sont évoquées au sein du staff et, lorsque les directions régionales sont concernées, l'enquête est également discutée lors de la réunion mensuelle des directeurs.

La préparation des enquêtes est confiée à un des services de l'administration centrale. Un coordinateur est désigné afin de préparer une instruction. Celle-ci n'est pas nécessairement rédigée lorsque la seule «section B» est en charge de l'enquête.

L'instruction est communiquée aux directions régionales pour exécution, accompagnée généralement d'un formulaire de rapport-type. Les devoirs d'enquêtes sont alors répartis entre les agents des directions au cours de la réunion hebdomadaire. Ceux-ci effectuent les contrôles et établissent des rapports individuels, qui sont synthétisés par un inspecteur ou le directeur.

Le rapport de synthèse de la direction (parfois accompagné des rapports individuels) est alors envoyé au coordinateur qui est chargé de rédiger le rapport final. Celui-ci est transmis au ministre et peut ensuite faire l'objet d'une communication à la presse.

55 Les enquêtes générales sont menées afin de contrôler l'application d'une ou de plusieurs réglementations, dans un ou plusieurs secteurs d'activités.

Ces enquêtes peuvent être exhaustives ou basées sur un échantillon de commerces. Habituellement, toutes les directions régionales sont impliquées, mais il peut arriver que l'enquête ne soit menée que par l'une ou l'autre des directions.

La plupart des enquêtes permettent d'évaluer le respect général d'une législation et de constater des infractions. Elles sont l'instrument de prédilection de la surveillance du large champ de contrôle de l'Inspection économique. Certaines d'entre elles sont purement informatives.

Sont abordés successivement ci-après, le choix des thèmes des enquêtes, la préparation et l'exécution de celles-ci, l'exploitation de leurs résultats ainsi que leur évaluation. Pour ce faire, la Cour des comptes a examiné les enquêtes générales réalisées entre 1991 et 2000.

<sup>13</sup> Les thèmes des enquêtes générales sont parfois inspirés de questions posées par une association professionnelle.

### 1.3.1 Le choix des thèmes

56 D'une manière générale, le choix des thèmes des enquêtes générales devrait se faire en fonction de la mission de l'Inspection économique et des options stratégiques choisies. Pour tenir compte de la nécessité de couvrir, sur une période de plusieurs années, l'ensemble des matières soumises à l'Inspection économique, cette démarche doit, en tenant compte de la limitation des moyens disponibles, s'appuyer sur une analyse des risques appliquée à l'ensemble des secteurs économiques concernés. La Cour des comptes européenne définit la technique de l'analyse des risques comme :

*« un processus systématique de prise de décision fondé sur la réunion et l'analyse structurée d'informations, ainsi que sur l'identification et l'analyse structurées du risque, afin de cibler l'intervention sur les risques les plus graves et d'apprécier l'efficacité du ciblage dans la réduction ou l'élimination des risques. (...) ».*

Une telle analyse nécessite donc la mise en place d'un système de critères visant à évaluer les risques mais, également, d'une série d'indicateurs visant à vérifier si les actions menées ont diminué ou éliminé ces risques<sup>14</sup>.

Lors du débat contradictoire, l'administration a signalé qu'en théorie elle est d'accord avec le système d'analyse des risques envisagé. Néanmoins, celui-ci nécessite la mise à disposition des moyens nécessaires. A l'heure actuelle, le staff dirigeant est assez réduit et doit fortement s'appuyer sur les directeurs régionaux pour la mise en œuvre de sa politique. L'administration a signalé également que, outre pour les dossiers européens, certaines analyses de risques ont été effectuées, non lors du choix des thèmes mais bien lors de leur mise en œuvre, en matière de crédit à la consommation et d'enquêtes relatives à l'évolution des prix suite à l'introduction de l'euro (choix des secteurs et produits à surveiller).

Commentaire de  
l'administration

57 Majoritairement, hormis les matières européennes non-visées par l'audit, les enquêtes générales ne résultent pas d'une réelle analyse des risques menée par l'Inspection économique. Dans les trois quarts des cas, les enquêtes font suite à des demandes extérieures (ministres, parlementaires, associations professionnelles). L'Inspection économique ne dispose donc que de peu d'autonomie pour effectuer des choix appuyés sur une telle analyse.

L'Inspection économique ne s'estime pas en mesure de refuser les enquêtes qui lui sont demandées de l'extérieur, même si cela peut avoir pour conséquence que des enquêtes sont menées dans des zones qui ne sont pas nécessairement à risques ou, à tout le moins, où les risques ne sont pas les plus importants<sup>15</sup>.

Les thèmes d'initiative interne sont sélectionnés essentiellement à la suite de discussions au sein du staff. Les directeurs régionaux sont associés à ces débats depuis peu, sans que l'organisation et les résultats de cette procédure soient formalisés. Ces discussions ne constituent pas de véritables analyses des risques visant à objectiver et justifier les choix posés. Elles ne s'appuient pas sur des banques de données spécifiques, mais

<sup>14</sup> Les indicateurs seront évoqués au chapitre 3, section 3.4, § 139 et suivants.

<sup>15</sup> Voir, pour une illustration de ces propos, le diagramme au § 86 ci-après.

s'inspirent de l'expérience que certains agents ont du terrain, de la connaissance intuitive de l'importance économique des secteurs et de l'analyse des plaintes reçues. Cette dernière devrait être améliorée suite à la mise en œuvre du système d'indicateur relatif aux enquêtes effectuées.

- 58 Ainsi, faute d'une analyse des risques organisée périodiquement et tenant compte du fait qu'un service de contrôle ne dispose jamais de moyens suffisants pour couvrir la totalité de son champ de contrôle, la Cour des comptes ne peut avoir l'assurance que l'ensemble des lois et secteurs à risques sont régulièrement surveillés ou, en tout cas, que l'Inspection économique est en mesure d'objectiver ses choix.

Il convient de rappeler que les lois et secteurs qui ne sont pas repris dans les enquêtes générales ne sont pas surveillés, si ce n'est, éventuellement, à la suite d'une plainte. Une approche plus scientifique de l'analyse des risques et du choix des thèmes permettrait, au moins, d'assurer que les secteurs écartés des contrôles le sont en raison du risque minimum qu'ils présentent.

Commentaire de  
l'administration

L'administration rappelle, pour sa part, que, se trouvant dans l'impossibilité, faute de moyens, de contrôler l'ensemble des secteurs de manière permanente, elle est contrainte d'opérer des choix. Le contrôle des secteurs au sein desquels de nombreuses plaintes sont déposées est prioritaire. En effet, l'administration estime que les plaintes constituent un baromètre sérieux dans l'analyse des problèmes. Les secteurs au sein desquels aucune plainte n'est déposée ou aucune question parlementaire n'est posée sont censés comporter un risque minimum.

- 59 Les déficiences relevées ci-après dans l'évaluation des résultats des enquêtes générales privent en outre l'Inspection économique d'un retour structuré d'informations nécessaires à la réflexion sur les choix des thèmes<sup>16</sup>.

- 60 Il est également important, au moment du choix du thème, de fixer clairement, en fonction de la stratégie, les objectifs de l'enquête et les raisons de ce choix, afin de faciliter la préparation et la réalisation de l'enquête ainsi que la communication aux agents chargés de sa mise en œuvre. Une critique souvent entendue chez les agents de terrain était en effet qu'ils n'étaient pas suffisamment informés de l'objectif de l'enquête qu'ils étaient chargés de réaliser. C'est un facteur de motivation du personnel et de qualité dans la récolte des données qu'il conviendrait de prendre en compte.

Commentaire de  
l'administration

L'administration signale que ce qui est décrit dans ce paragraphe reste l'objectif qu'elle s'efforce d'atteindre depuis quelques années. Elle souligne également, à ce propos, l'importance des directeurs régionaux qui doivent donner des renseignements et des explications clairs aux agents de terrain.

- 61 Les agents des directions régionales se plaignent aussi du manque de planification dans le temps des enquêtes générales. Ils estiment que celles-ci sont parfois demandées dans l'urgence, sans leur permettre de se préparer suffisamment et de planifier leur travail. Bien que moins fréquente qu'auparavant, cette situation crée encore des perturbations.

<sup>16</sup> Voir le point 1.3.4 ci-dessous, § 74 et suivants, ainsi que le chapitre 2 §§ 84 à 91.



L'administration précise que, depuis 1999, il est de règle de discuter du planning et du timing en réunion mensuelle des directeurs. Néanmoins, il arrive que les missions soient confiées dans l'urgence et que, dès lors, une telle concertation ne soit pas toujours aisée.

- 62 La Cour des comptes estime que la sélection des thèmes des enquêtes générales doit être améliorée et basée sur une analyse des risques et sur un système mieux élaboré de critères. Cette procédure, à organiser en concertation avec l'ensemble des services de l'Inspection économique, doit fournir l'assurance raisonnable que, au moins périodiquement, le respect de l'ensemble des lois et secteurs soumis à la surveillance de l'Inspection économique est couvert. Pour être en mesure d'atteindre cet objectif, l'Inspection économique devrait disposer de plus d'autonomie lors de cette phase.

### 1.3.2 La préparation des enquêtes

- 63 La première étape de la mise en œuvre des enquêtes générales devrait consister en une étude préliminaire, pour préparer les outils requis pour la réalisation de l'enquête et s'assurer de la présence des moyens nécessaires. (L'Inspection économique dispose-t-elle du personnel qualifié pour mener l'enquête? Les laboratoires sont-ils capables de traiter rapidement les échantillons? Les banques de données nécessaires à la sélection des commerces ou entreprises à contrôler sont-elles disponibles? ...).

Idéalement, cette étude doit permettre au responsable du projet d'établir ensuite des instructions claires et complètes en vue d'informer au mieux les agents qui seront chargés, sur le terrain, de la réalisation de l'enquête. Ces instructions doivent reprendre le but de l'enquête, le calendrier prévu, les critères permettant une sélection objective des entreprises, le nombre d'agents à impliquer, la manière de faire rapport (à l'aide notamment des listes de vérification). Ce mode opératoire doit être, lui aussi, basé sur une analyse des risques. Ces instructions doivent également contenir des critères précis de vérification qui serviront de base aux procédures de contrôle interne<sup>17</sup>.

Les enquêtes générales sont menées soit dans tous les commerces concernés, soit par échantillonnage. C'est à l'occasion de l'étude préliminaire qu'il convient de choisir entre l'exhaustivité ou l'échantillon, en fonction de l'objectif poursuivi par l'enquête et des moyens disponibles. Le recours à une enquête exhaustive, qui en général mobilise beaucoup de moyens, doit être justifié par les circonstances. Lorsque la technique de l'échantillonnage est utilisée, il faut s'assurer de la représentativité de celui-ci.

- 64 Les agents de contrôle considèrent souvent que les instructions sont trop théoriques et de qualité très variable. Il faut signaler que, dans certaines matières telles le crédit à la consommation ou les clauses abusives, une collaboration sous forme de groupes de travail a été initiée.

Les efforts de collaboration, récemment entrepris en vue d'associer les directeurs régionaux à la préparation des enquêtes générales, doivent être poursuivis et systématisés.

<sup>17</sup> Voir infra la section 1.4 consacrée aux procédures de contrôle interne.

65 Certaines enquêtes n'ont pu se dérouler comme prévu en raison de leur préparation insuffisante.

Par exemple, l'Inspection économique n'a découvert qu'au moment de lancer<sup>18</sup> une enquête sur le transport non-urgent en ambulance que la réglementation était devenue caduque.

Des problèmes indépendants de l'Inspection économique peuvent également survenir. Ainsi, pour l'enquête sur la composition de la viande hachée, il est apparu que les prélèvements n'ont pu être traités par le laboratoire central du ministère des Affaires économiques, qui ne disposait pas, à ce moment, du matériel nécessaire alors qu'il s'était engagé à effectuer les analyses. Cette situation a entraîné un retard de plusieurs mois et imposé de nouveaux prélèvements et une révision complète du mode opératoire de l'enquête.

Des problèmes de cette nature doivent être résolus lors de l'étude préliminaire. Un bon travail de préparation de l'Inspection économique et des autres intervenants permettrait en outre aux directions d'être plus vite opérationnelles.

Les enquêtes ne sont qu'exceptionnellement testées sur le terrain. Une telle pratique permettrait pourtant d'avoir une assurance raisonnable que les moyens et les informations nécessaires sont disponibles.

66 L'Inspection économique recourt de deux à trois fois par an à des enquêtes exhaustives. Si une enquête de cette nature peut se justifier dans certains secteurs de taille réduite, tel n'est pas le cas dans un secteur plus large comme celui des salons de coiffure par exemple. Dans l'enquête menée en 1999, les 16.000 salons répertoriés ont été visités. Cette technique de contrôle vise à répondre au souci d'un traitement équitable de tous les commerces d'un secteur. Ce genre d'enquête exhaustive ne recueille cependant que moyennement l'adhésion des agents de terrain qui estiment qu'un échantillonnage basé sur des critères fixés en fonction du risque serait plus efficace.

Commentaire de  
l'administration

L'administration estime également qu'il faut autant que possible supprimer les enquêtes exhaustives.

67 L'échantillonnage, lorsqu'il est utilisé, se limite actuellement à définir pour chaque direction régionale, puis pour chaque secteur géographique, un même nombre de contrôles à réaliser, de manière à établir une sorte d'équilibre dans la répartition des tâches. Cette pratique n'apporte pas une assurance raisonnable de représentativité. Certains agents ont d'ailleurs indiqué qu'il n'existait parfois pas, dans leur direction régionale ou dans leur zone géographique, un nombre suffisant de commerces pour constituer l'échantillon demandé. Par ailleurs, cette manière de faire ne permet pas de tirer pleinement profit de l'économie de moyens inhérente à la technique d'échantillonnage.

68 Chaque enquête générale doit être précédée d'une véritable étude préliminaire, visant notamment à s'assurer que l'ensemble des moyens requis sont disponibles. Dans ce cadre, l'enquête pourrait être préalablement testée sur le terrain dans certains cas.

Sur ces bases, des instructions claires et complètes doivent décrire l'objectif de l'enquête, le mode opératoire et, le cas échéant, les critères de

<sup>18</sup> En 2000.

sélection objectifs des établissements à contrôler par les directions régionales.

L'Inspection économique ne devrait pratiquer des enquêtes générales exhaustives, menées dans tous les commerces concernés, que lorsque les circonstances le justifient. La technique de l'échantillonnage, à condition d'être scientifiquement représentative, permettrait de réduire la charge de travail et de diminuer le nombre de secteurs qui ne sont pas contrôlés.

### 1.3.3 L'exécution des enquêtes

69 La sélection des établissements à contrôler est, dans la plupart des cas, laissée à l'initiative des agents. Aucune liste des commerçants n'est mise à leur disposition, pas plus que des critères suffisamment précis leur permettant de les sélectionner d'une manière uniforme en fonction de l'objectif de l'enquête. Ils opèrent donc selon leur connaissance du terrain, parfois sur la base de critères qui ne paraissent pas pertinents : par exemple, en choisissant les quartiers visités à l'occasion du traitement d'une plainte ou les commerçants qui ont déjà commis des infractions constatées par l'Inspection économique, ou encore les zones de concentration de commerces. Cela peut aboutir à des situations critiquables : lors de l'enquête sur l'étiquetage des machines à laver en 1999, une direction régionale a visité de nombreux détaillants ne vendant pas ce type d'appareils.

Il est nécessaire de ne pas laisser la responsabilité de la sélection des commerces contrôlés aux seuls agents. A cet effet, la direction générale devrait transmettre aux directions régionales concernées des critères communs, mieux affinés, à mettre en œuvre pour les sélectionner ou, le cas échéant, la liste des commerces à contrôler<sup>19</sup>. Ainsi, selon l'objectif de l'enquête, il pourrait être plus intéressant de choisir des commerces ayant un chiffre d'affaire important, ou des grandes chaînes commerciales, ou encore d'éviter certaines catégories de commerce où le risque est jugé faible. La fourniture aux directions régionales de la liste des commerçants à contrôler ou de critères de sélection permettrait une approche identique par les directions concernées et rendrait possible ensuite une analyse de la qualité du travail produit<sup>20</sup>. Enfin, une telle sélection objective des commerçants contrôlés permet de réfuter par avance toute allégation éventuelle de favoritisme.

L'administration a souligné, lors du débat contradictoire, qu'il ne faut pas perdre de vue le rôle des directions régionales qui doivent assurer l'homogénéité de la sélection opérée. Elle a précisé également que le recours trop fréquent à l'envoi de listes de commerces à visiter peut être trop rigide car il se peut que la situation sur le terrain ait évolué depuis la récolte des données. L'adoption de critères de sélection est jugée plus intéressante.

Commentaire de  
l'administration

70 Les instructions doivent également mieux préciser la méthode à suivre afin de réaliser les contrôles.

<sup>19</sup> Ce dernier système ayant déjà été utilisé notamment en matière de crédits scindés et lors de l'enquête générale relative au scanning dans la grande distribution.

<sup>20</sup> Voir infra la section 1.4 consacrée au contrôle et à l'audit interne.

L'audit a mis en lumière des différences importantes entre agents, parfois d'une même direction, quant à la portée des contrôles menés. Par exemple, en matière de soldes, certains agents se contentent d'examiner les vitrines, tandis que d'autres interrogent les commerçants. Des différences ont également été constatées entre directions quant au taux d'infractions relevées. Ainsi, dans l'enquête menée en 1999 sur l'étiquetage des congélateurs et surgélateurs, une direction n'a signalé aucune infraction, alors que la moyenne des infractions, pour les autres directions, était de 20%.

Pour l'administration, les directeurs régionaux doivent assumer leur responsabilité afin d'éviter ces écarts. Néanmoins, des différences d'interprétation subsisteront toujours, même si les instructions sont claires. Elles sont liées à l'individualisme du contrôleur qui dispose d'une grande autonomie dans la réalisation de ses tâches.

71 Les résultats des enquêtes transmis par les directions régionales sont de qualité et de précision inégales, en dépit du recours à des rapports-types. Cela rend le travail de synthèse de l'administration centrale fastidieux et moins fiable. Par exemple, certaines directions renseignent le nombre de commerces visités sans renseigner le nombre de produits examinés ou inversement.

72 Certaines enquêtes générales ont donné lieu à l'établissement de rapports intermédiaires dont l'objectif était de connaître l'état d'avancement des dossiers et le pourcentage d'infractions. Ces rapports ont cependant trop peu souvent pour objectif d'arrêter une enquête qui ne donnerait pas les résultats attendus.

Une évaluation intermédiaire, à condition qu'elle puisse entraîner l'arrêt ou la modification d'une enquête n'apportant pas les résultats attendus, pourrait cependant être intéressante. Cette procédure d'arrêt restera exceptionnelle pour autant que les phases de préparation et de planification des enquêtes aient été bien menées.

L'administration signale qu'elle a effectivement instauré la technique de l'évaluation intermédiaire dont l'objectif premier n'est pas de stopper l'enquête même si cela peut incidemment avoir une telle conséquence. Cela restera cependant exceptionnel.

73 Les efforts entrepris pour fournir des instructions plus précises (notamment quant à la méthodologie de contrôle à appliquer), mieux adaptées et devant être respectées à la lettre, imposant en particulier l'usage de rapport-type et de listes de vérification, doivent être poursuivis afin d'éliminer tout risque d'erreurs et de faciliter le travail de synthèse.

Pour les enquêtes générales par échantillonnage, l'Inspection économique devrait fournir à chaque direction régionale les critères permettant de sélectionner de manière uniforme les établissements à contrôler ou, le cas échéant, la liste de ces établissements.

#### 1.3.4 L'évaluation interne des enquêtes

74 L'évaluation est une démarche de gestionnaire attentif aux effets de ses actions. Elle vise à examiner si les effets produits et les résultats engrangés correspondent aux objectifs fixés. Elle peut être réalisée avant la décision, en cours d'exécution ou encore à la fin de celle-ci. L'évaluation *ex ante* se réalise au moment de l'étude préliminaire. En cours d'exécution,

elle peut servir à modifier l'action ou à l'arrêter au regard des faibles résultats engrangés<sup>21</sup>.

- 75 En fin d'enquête, une évaluation de son déroulement est indispensable, notamment afin de rassembler un ensemble d'informations qui seront utiles dans le cadre de la planification et de l'organisation des futurs contrôles. Cette évaluation doit impliquer l'ensemble des agents, à tous les niveaux de l'organisation.

Actuellement, des échanges d'informations sont organisés au niveau de chaque direction par le biais de réunions hebdomadaires dont les procès-verbaux sont examinés par le directeur général. Néanmoins, la régularité de ces échanges, leur ampleur et la qualité avec laquelle il en est rendu compte doivent encore être améliorés. L'essentiel des sujets concerne des thèmes administratifs. Dans les réunions mensuelles des directeurs, on évoque les résultats des enquêtes mais sans réaliser d'évaluation suffisamment approfondie de leur déroulement. Une évaluation est également effectuée au niveau du staff, mais ne donne pas lieu à l'élaboration d'un rapport.

L'évaluation est donc informelle, trop axée sur les résultats chiffrés et ne laisse que peu ou pas de traces.

- 76 Par ailleurs, il apparaît que les enseignements tirés des enquêtes générales réalisées de 1991 à 2000, tant du point de vue des résultats chiffrés que de l'organisation et du déroulement, n'ont guère été exploités lors d'une nouvelle enquête sur le même objet, notamment en raison de la tenue assez désordonnée des dossiers, qui ne sont manifestement pas constitués dans l'optique d'une réutilisation ultérieure. Cette situation s'est cependant améliorée au cours des dernières années, notamment suite à la mise en œuvre très récente de l'« indicateur «des enquêtes réalisées».

L'administration estime qu'une exploitation des résultats n'est pas toujours possible étant donné la spécificité et le caractère non-répétitif de certaines enquêtes générales et que certaines enquêtes répétitives, comme celles relatives aux soldes ou aux feux d'artifice, sont bien tenues à jour et systématiquement revues et adaptées.

Commentaire de  
l'administration

- 77 Il s'avère indispensable de renforcer et de formaliser les évaluations internes du déroulement des enquêtes générales. Dans ce but, ces évaluations doivent s'intéresser aux procédures, aux critères mis en place dans le cadre de l'analyse des risques et au mode opératoire utilisé.

#### 1.4. Les procédures de contrôle interne

- 78 Selon les normes internationales, le contrôle et l'audit internes peuvent être définis comme suit<sup>22</sup>:

*Le contrôle interne est mis en place par la direction d'une entité et relève de sa responsabilité. Le contrôle interne se définit comme l'ensemble des politiques et des procédures conçues et mises en place par la direction d'une entité contrôlée afin d'assurer:*

<sup>21</sup> Voir les commentaires sur l'évaluation intermédiaire, au § 72.

<sup>22</sup> EUROSAL, *Lignes directrices européennes concernant l'application des normes de l'INTOSAI*, 1998. Lignes directrices n°21 et 51.

- la réalisation économique, efficiente et efficace des objectifs de l'entité ;
- le respect des règles externes (lois, règlements, ...) et des politiques de la direction ;
- la prévention et la détection des fraudes et des erreurs ;
- la qualité des pièces produites et la présentation en temps voulu d'informations fiables.

**L'audit interne** est une activité de vérification créée par une organisation et rattachée à son niveau hiérarchique le plus élevé. Ses fonctions incluent, entre autres, l'examen, l'évaluation et le suivi du caractère adéquat et de l'efficacité des systèmes de contrôle interne.

79 Des procédures de contrôle interne ont été mises en place au niveau des directions régionales tant pour les dossiers de plainte<sup>23</sup> que pour les enquêtes générales.

Tous les dossiers donnant lieu à rédaction d'un pro justitia ou d'un procès-verbal d'avertissement sont revus par l'inspecteur, voire par le directeur, pour examiner si la législation est bien appliquée et si le pro justitia est correctement rédigé. Ces procédures sont jugées satisfaisantes.

Pour les enquêtes générales, lorsque aucune infraction n'est constatée, le contrôle ne repose que sur les documents de travail de chaque agent et vise à les comparer avec le rapport de synthèse individuel qu'il produit.

La mise en œuvre, préconisée ci-dessus, d'un système de critères pour la fixation du nombre et la sélection de commerces à contrôler permettrait de mettre en place de véritables mesures de contrôle interne.

80 Par ailleurs, certains aspects essentiels du contrôle interne ne sont pas suffisamment pris en compte dans la gestion de l'Inspection économique. Tel est le cas des mesures visant à assurer la réalisation économique, efficiente et efficace des objectifs de l'entité, le respect des politiques de la direction, ainsi que la prévention et la détection des fraudes et des erreurs. Un système d'indicateurs et de tableaux de bord peut aider à y remédier<sup>24</sup>.

81 A cet égard, il arrive aussi que l'agent de terrain, lorsqu'il rencontre une infraction, adresse une observation orale au contrevenant. L'utilisation de cet instrument devrait être encadrée par des instructions visant à définir les cas où il ne peut y être recouru.

Commentaire de l'administration

L'administration signale qu'étant donné l'arsenal dont elle dispose, l'observation orale doit rester la grande exception puisqu'il n'en subsiste aucune trace.

82 Le service d'audit interne, existant depuis 1999, ne vérifie que les matières européennes et ne dispose pas encore de compétence en matière de contrôle des législations fédérales. Ce service, composé de deux inspecteurs auditeurs, est rattaché à l'autorité la plus élevée, à savoir, le directeur général.

Commentaire de l'administration

L'administration rappelle qu'elle a, à plusieurs reprises, indiqué son intention d'étendre les missions de ce service à l'ensemble de ses activités. La tâche première de ce service a été de satisfaire à l'obligation imposée par l'Union européenne.

<sup>23</sup> L'administration centrale effectue également des contrôles sur les dossiers de plainte dont elle a confié le traitement aux directions régionales.

<sup>24</sup> Voir à ce propos le chapitre 3 ci-après.

L'Inspection économique devrait mettre en place des procédures de contrôle interne complètes et adaptées à ses objectifs et à son fonctionnement. Les procédures appliquées aujourd'hui se limitent à des contrôles de conformité. Dans le cas des enquêtes générales, ces procédures devraient être renforcées, afin d'assurer, sur la base des critères à mettre en œuvre pour la détermination du nombre et pour la sélection des commerces, que les contrôles effectués sont conformes aux instructions et de certifier que les chiffres fournis sont le reflet fidèle du travail accompli.

Des instructions devraient réglementer l'usage des observations orales.

Il conviendrait en outre d'étendre les compétences du service d'audit interne à l'ensemble des activités de l'Inspection économique et d'en accroître les moyens.

## Chapitre 2

### L'efficacité des contrôles

84 Dans l'exercice de sa mission générale de surveillance, l'Inspection économique est amenée à constater, au travers des enquêtes générales ou des enquêtes consécutives aux plaintes, les infractions aux réglementations qui relèvent de sa compétence. Même si la recherche des infractions ne constitue que l'un des aspects de la mission de l'Inspection économique, le nombre d'infractions découvertes représente l'un des indicateurs utiles pour mesurer l'efficacité de son action.

Pour réprimer les infractions détectées, l'Inspection économique peut, notamment, adresser un procès-verbal d'avertissement au commerçant concerné ou établir un pro justitia destiné au parquet. Des modes d'action particuliers sont en outre prévus par certaines législations. Les suites données à ces réactions après la constatation d'infractions constituent un autre indicateur, qui mesure l'efficacité de la répression.

Enfin, la diffusion d'informations sur le respect de la réglementation et les résultats de ses contrôles constitue un outil important dont dispose l'Inspection économique.

#### 2.1 La recherche des infractions

85 L'efficacité des contrôles, depuis le choix des thèmes des enquêtes générales et jusqu'à leur réalisation, peut être améliorée par une meilleure exploitation des résultats des contrôles antérieurs. A cet égard, il est nécessaire de disposer de données objectives relatives aux résultats des contrôles et aux infractions relevées, structurées en fonction de la législation, du secteur économique et de la zone géographique.

Dans l'état actuel des choses, les données disponibles sur les infractions constatées ne permettent pas de mesurer avec précision l'efficacité des méthodes d'investigation de l'Inspection économique. Cette dernière peut seulement fournir des chiffres globaux par législation, mais non des résultats par secteur économique ou par zone géographique. En outre, les parts respectives d'infractions découvertes à la suite de plaintes et grâce aux enquêtes générales ne sont pas connues.

Une démarche plus active dans ce domaine permettrait à l'Inspection économique de mesurer l'efficacité des enquêtes générales, dans le cadre de séries historiques relatives à un même secteur, et d'évaluer la performance relative des directions régionales, dans le cadre d'un même secteur d'activités. Ces informations peuvent aussi contribuer à orienter les choix en matière de méthode d'investigation et de thème d'enquête générale.

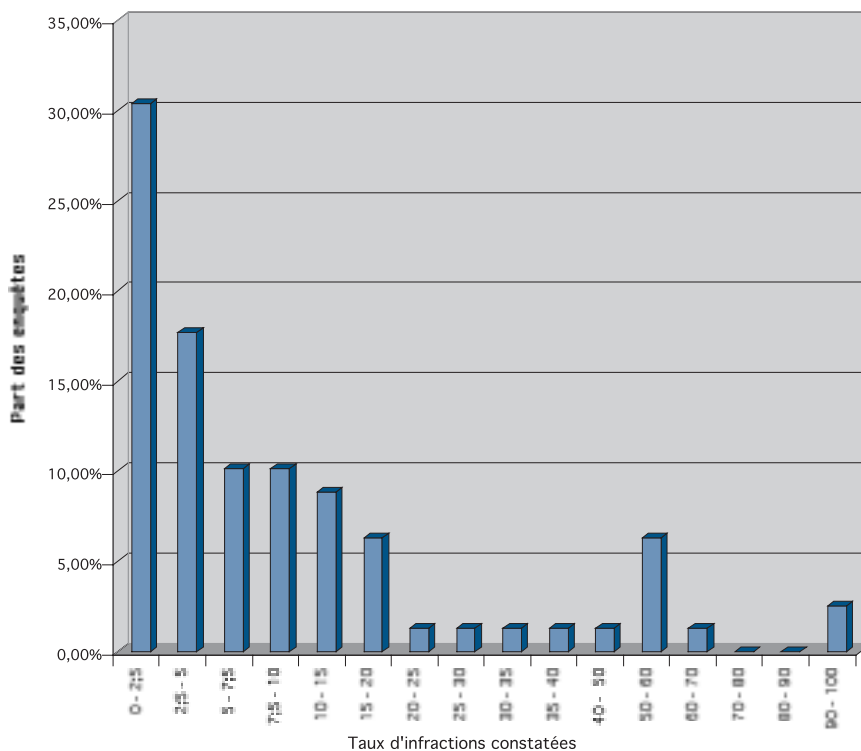
86 Ainsi, à titre d'illustration de ce dernier aspect, la Cour des comptes, dans le cadre de cet audit, a évalué le taux d'infractions constatées pour 79 enquêtes générales<sup>25</sup>. Le graphique ci-après représente la part des entreprises contrôlées qui étaient en infraction. Ces situations ont donné lieu, selon le cas, à une remise en ordre immédiate ou à l'établissement d'un

<sup>25</sup> Pour certaines enquêtes, la tenue déficiente des dossiers a rendu cette évaluation impossible.



procès-verbal d'avertissement ou d'un pro justitia. Ces chiffres constituent une indication utile, même s'ils reposent sur les rapports de synthèse des directions régionales, lesquels enregistrent tous les documents établis à la suite d'une infraction sans tenir compte du fait que plusieurs documents successifs peuvent concerner la même infraction. Les chiffres fournis surestiment donc légèrement le taux d'infractions.

Taux d'infraction des enquêtes générales



Dans 48% des enquêtes générales examinées, le taux d'infractions est inférieur à 5%. Ce taux ne dépasse 20% que dans environ 18% des enquêtes.

Certaines enquêtes, comme, par exemple, celles sur les clauses abusives dans le secteur du meuble (en 1999-2000) ou sur les labels énergétiques apposés sur les appareils électroménagers (en 1999) révèlent toutefois des taux d'infractions de plus de 50%. Une enquête générale dans le secteur du voyage, concernant les assurances "garantie", a révélé un taux d'infractions de l'ordre de 90% lors d'un premier contrôle en 1997 et de 42% lors d'un second contrôle en 1998.

Une analyse mieux documentée n'aurait-elle pas imposé une nouvelle enquête dans le secteur des voyages, plutôt qu'une enquête exhaustive effectuée à la demande de la fédération professionnelle dans le secteur des coiffeurs, ou un contrôle des soldes, pour lesquels le taux d'infractions est plus faible ?

L'administration, au cours du débat contradictoire, a estimé qu'il convient de prendre en considération l'autonomie limitée dont elle dispose dans le choix des thèmes d'enquêtes.

Commentaire de l'administration

En outre, pour l'administration, si le nombre d'infractions relevé est un indicateur utile, il ne faut pas en faire une règle absolue. Toutes les infractions n'ont pas la même gravité et l'autorité compétente n'y donne pas toujours la suite désirée. Ainsi, les infractions en matière de commerce ambulant et de fermeture du soir ne sont quasiment plus poursuivies par les Parquets. Même si l'administration de l'Inspection économique constatait un nombre important d'infractions à ces réglementations, une enquête à ce sujet risquerait de laisser les autorités compétentes indifférentes, ce qui ne manquerait pas de réduire l'efficacité de son action.

87 C'est dans ce contexte qu'un tout nouveau système, appelé "indicateur", est entré en fonction au sein de l'Inspection économique depuis janvier 2001, dans le but d'enregistrer les résultats des contrôles antérieurs. A terme, il constituera une banque de données de l'ensemble des enquêtes effectuées par ce service.

Cet "indicateur" historique doit encore être développé, toutes les directions n'étant pas engagées aussi loin dans l'utilisation de ce système. Ainsi, une seule d'entre elles était, au moment de l'audit, apte à établir des statistiques utiles à la préparation ou à l'exécution des enquêtes. Par ailleurs, le mode d'enregistrement des données récoltées au cours des enquêtes générales n'est pas standardisé. Ainsi, la plupart des directions n'enregistrent aucune donnée relative aux entreprises visitées dans lesquelles aucune infraction n'a été constatée lors d'une enquête générale. De multiples encodages pour un même contrôle sont en outre techniquement possibles.

Afin de constituer cet "indicateur", l'Inspection économique utilise sa propre codification des secteurs économiques, basée sur l'expérience. Néanmoins, 27% des secteurs concernés par les enquêtes générales sont repris dans la catégorie «autres», ce qui provoque une perte d'information et un manque de lisibilité. Il serait donc utile de calquer cette codification sur la classification économique NACE-Bel, inspirée de la nomenclature européenne des activités. Cela permettrait des comparaisons avec les services d'Inspection économique d'autres Etats européens et des rapprochements avec les données produites par d'autres institutions tels l'I.N.S. ou la B.N.B.

Commentaire de l'administration

L'administration a souligné qu'elle réfléchissait à l'utilisation éventuelle de la codification NACE-Bel.

88 Enfin, certaines législations prévoient une compétence concurrente de plusieurs services de contrôle. Ainsi, l'Inspection économique doit collaborer non seulement avec les forces de police, mais également dans des matières déterminées avec d'autres administrations fédérales comme l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, l'Inspection des classes moyennes ou l'Inspection sociale. Il peut arriver que ces compétences parallèles occasionnent des problèmes de coordination.<sup>26</sup>

Commentaire de l'administration

Sur ce point, l'administration a indiqué qu'elle a toujours été demandeuse d'une telle collaboration.

<sup>26</sup> A signaler que l'Inspection économique participe à des réunions au sein des cellules d'arrondissement. Elles peuvent être à l'origine de contrôles conjoints, principalement de la lutte contre le travail frauduleux. Ces cellules regroupent l'ensemble des services d'inspection intéressés par cette problématique et, notamment, l'Inspection sociale, l'Inspection économique et l'administration de la T.V.A.

- 89 La Cour des comptes constate que l'Inspection économique ne dispose pas d'une banque de données relatives aux résultats des contrôles antérieurs suffisamment complète et structurée. Elle recommande la constitution d'un tel outil d'aide à la décision, lequel est indispensable à une amélioration de l'efficacité des contrôles, par une évaluation des choix opérés, tant en ce qui concerne le traitement des plaintes que l'organisation des enquêtes générales.
- 90 Depuis janvier 2001, l'Inspection économique a certes mis en chantier une banque de données ("indicateur") relative aux résultats des contrôles antérieurs. A terme, cet instrument devrait permettre de mieux évaluer l'efficacité des divers modes d'investigation et d'améliorer la planification des enquêtes générales. Les efforts entrepris à cet égard doivent être poursuivis.
- Des instructions claires et des mesures de sécurité informatique doivent toutefois être mises en place afin d'assurer un enregistrement uniforme de tous les contrôles effectués (sur plaintes ou dans le cadre d'enquêtes générales) et sans risque de double enregistrement. L'utilisation de la codification standardisée NACE-Bel faciliterait en outre l'intégration et la comparaison des données produites par l'Inspection économique avec celles émanant d'autres administrations.
- 91 La collaboration entre les divers services qui ont des compétences de police en matière économique devrait être renforcée, notamment au moment où l'Inspection économique arrête la programmation de ses enquêtes.

## 2.2 Les suites données aux infractions constatées

- 92 La protection des consommateurs et du commerce honnête n'est assurée que si les infractions constatées donnent lieu à un traitement approprié. A cet égard, l'Inspection économique, lorsqu'elle constate une infraction et que la réglementation l'y autorise, peut remettre un procès-verbal d'avertissement au commerçant concerné ou rédiger un pro justitia.
- A ce stade, certaines législations permettent à l'administration de proposer une transaction administrative. Celle-ci a pour objectif d'éteindre les poursuites par le versement d'une somme d'argent par le contrevenant. Dans ce cas, le pro justitia est envoyé au directeur général, ou, en cas d'absence, au Conseiller général, qui a la compétence de proposer ces transactions et d'en fixer le montant. A défaut de paiement dans le délai fixé, le dossier est transmis au parquet.
- 93 Dans les cas où le pro justitia est transmis au parquet, celui-ci peut soit proposer au contrevenant une transaction judiciaire, soit citer ce dernier devant la juridiction pénale, soit, enfin, classer le dossier sans suite. L'Inspection économique dispose, enfin, pour certaines législations, de la possibilité d'initier une procédure visant à la suspension ou au retrait de l'agrément nécessaire pour effectuer les opérations prévues par ces lois.
- En cas d'infraction très grave, l'Inspection économique peut initier une action en cessation<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Dans ce cas, le ministre de l'Economie intentera une action devant le président du tribunal de commerce du domicile du défendeur, en vue de faire cesser l'acte litigieux.

- 94 Pour un service d'Inspection, évaluer l'efficacité de ces différents moyens d'action est indispensable pour lui permettre de sélectionner celui qui est le plus approprié compte tenu de la nature de l'infraction, des circonstances de sa commission et de son ou de ses auteurs.

### 2.2.1 Le procès-verbal d'avertissement

- 95 Le procès-verbal d'avertissement signifie au commerçant qu'il a commis une infraction et lui enjoint, selon les circonstances, de mettre fin dans un certain délai au comportement litigieux. Une seconde visite est en outre programmée lorsqu'il est nécessaire de vérifier que le contrevenant s'est mis en ordre. La procédure de l'avertissement n'est cependant pas encore prévue pour toutes les législations dont l'Inspection économique a la charge.

- 96 Les suites données aux procès-verbaux d'avertissement pour la période de 1997 à 2000 peuvent être présentées comme suit.

Sur les quatre dernières années, la moitié des dossiers ne nécessitait pas de second contrôle de la part de l'Inspection économique, car il concernait des infractions passées ou auxquelles il avait été mis fin lors du contrôle. En vue de mesurer l'efficacité de cette procédure, les suites apportées aux avertissements nécessitant un second contrôle ont été examinées.

	1997	1998	1999	2000	TOTAL
<b>Nombre d'avertissements</b>	<b>2.285</b>	<b>1.710</b>	<b>2.280</b>	<b>2.235</b>	<b>8.510</b>
<b>Pas de 2<sup>e</sup> contrôle possible ou nécessaire</b>	<b>1.524</b> (66,7%)	<b>1.203</b> (70,4%)	<b>913</b> (40%)	<b>687</b> (30,7%)	<b>4.327</b> (50,9%)
<b>Deuxième contrôle possible ou nécessaire</b>	<b>761</b> (33,3%)	<b>507</b> (29,6%)	<b>1.367</b> (60%)	<b>1.548</b> (69,3%)	<b>4.183</b> (49,1%)
<i>En règle dans le délai</i>	<i>723</i> (95%)	<i>487</i> (96%)	<i>1.122</i> (82%)	<i>1.196</i> (77,3%)	<i>3.528</i> (84,4%)
<i>Un p.j. a dû être dressé</i>	<i>10</i> (1,3%)	<i>8</i> (1,6%)	<i>4</i> (0,4%)	<i>12</i> (0,7%)	<i>34</i> (0,8%)
<i>2<sup>e</sup> contrôle encore à effectuer au 31 décembre de l'année</i>	<i>28</i> (3,7%)	<i>12</i> (2,4%)	<i>241</i> (17,6%)	<i>340</i> (22%)	<i>621</i> (14,8%)

- 97 Cette procédure d'avertissement peut être considérée comme très efficace. Au cours des quatre dernières années, seuls 0,8% des dossiers pour lesquels un deuxième contrôle était nécessaire ont fait l'objet d'un pro justitia, tandis que 84,4% des avertissements ont été suivis d'effets.

Ces dernières années, le stock de procès-verbaux d'avertissement n'ayant pas encore donné lieu en fin d'année à une seconde visite, a toutefois tendance à augmenter. Une attention particulière doit être portée à ce phénomène qui peut affecter l'impact de ce mode d'intervention.

Le fait que cette procédure ne s'applique pas aujourd'hui à certaines législations (réglementation des prix, repos hebdomadaire, implantations commerciales) limite l'efficacité de l'action de l'Inspection économique. Une réforme légale est en cours d'élaboration sur ce point<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Voir § 112.

## 2.2.2 La transaction administrative

98 Certaines législations permettent à l'Inspection économique de proposer une transaction administrative au contrevenant, après l'établissement d'un pro justitia et avant sa transmission éventuelle au parquet. Le tableau suivant ventile, par réglementation, le nombre des transactions proposées et des transactions acceptées pour les années 1997 à 2000.

Réglementations	Nombre de transactions	
	Proposées	Acceptées par paiement <sup>29</sup>
Prix	210	124 (59%)
Pratiques commerciales	1.566	973 (62,1%)
Crédit à la consommation	66	40 (60,6%)
Commerce ambulant	629	236 (37,5%)
Agences de voyages	153	9 (5,9%)
Euro	1	1 (100%)
Entreprise indépendante	95	47 (49,5%)
Fermeture du soir	31	6 (19,4%)
Bureaux matrimoniaux	20	10 (50%)
Time-sharing	8	2 (25%)
<b>TOTAL</b>	<b>2.779</b>	<b>1.448 (52%)</b>

99 Cette analyse montre que le taux de paiement des transactions administratives au cours de la période 1997 à 2000 dépasse à peine 50% en moyenne. Les transactions en matière de pratiques commerciales sont acceptées dans 62% des cas, alors que celles proposées en matière de contrats de voyage ne le sont que dans moins de 6% des cas.

Au cours du débat contradictoire, l'administration a souligné que le taux de paiement était supérieur pour l'année 2001. Sur 1.051 transactions, 622 ont été payées, soit 59,2%. Elle considère dès lors qu'il s'agit d'un instrument efficace.

Commentaire de  
l'administration

100 Du point de vue de l'efficacité, il faut souligner que les transactions administratives, lorsqu'elles sont acceptées, présentent l'avantage de réduire le nombre de dossiers transmis au parquet, même si le pourcentage de transactions acceptées par le contrevenant est relativement bas. Les suites données aux pro justitia par les parquets, telles que décrites ci-dessous, ne sont sans doute pas étrangères à cette situation.

## 2.2.3 Les suites données par les parquets

101 D'une manière générale, il apparaît que les informations fournies par les parquets sur les suites données aux pro justitia sont transmises aux directions régionales de l'Inspection économique, dossier par dossier, de façon fort irrégulière. Il n'existe pas de statistiques globales systématiques à cet égard, mais à deux reprises dans un passé récent l'Inspection économique a établi un bilan pour une période d'activité: en 1995, à propos de la

<sup>29</sup> Chiffres de l'administration des domaines.

période 1991 et 1992, et en 2000, à propos des années 1998 et 1999. Ces résultats font apparaître un volume fort important de dossiers dont les suites sont inconnues. Les plus récentes de ces données, ventilées par législation, sont synthétisées en annexe B.

Date	Nombre de pro justitia	Classement sans suite	Transaction judiciaire	Condamnation	Acquittements	Suites inconnues
1992	712	194	228	32	2	256
1998	1.752	448	126	8	4	1.166
1999	1.162	177	120	–	–	865

- 102 Il ressort de ces chiffres que, dans la majorité des cas, les suites données par le parquet aux pro justitia transmis en 1998 et 1999 n'étaient pas connues de l'Inspection économique (2/3 des dossiers pour 1998 et 3/4 pour 1999) au 15 mai 2000. Cette circonstance, qui prive à tout le moins l'Inspection économique d'une information utile à sa gestion et limite l'intérêt des données fournies, empêche de se prononcer avec précision sur l'efficacité de l'action de l'Inspection économique au travers des pro justitia. Quelques tendances importantes se dégagent néanmoins.
- 103 Les classements sans suite sont nombreux (plus de la moitié des dossiers dont les suites sont connues en 1999 et près des 4/5 de ces dossiers en 1998 – pour 1992, année pour laquelle la suite des dossiers est connue dans 64% des cas, les classements sans suite représentent quelque 40% des dossiers). Il convient pourtant de souligner que l'envoi d'un pro justitia par l'Inspection économique résulte déjà d'une première sélection et ne concerne, en principe, que des infractions suffisamment établies et d'une importance non marginale. Dans certains cas, ces envois font suite à une proposition de transaction administrative laissée sans suite par le contrevenant.
- 104 En dépit du nombre important de pro justitia dont les suites sont inconnues, il apparaît que le taux de classement sans suite est particulièrement élevé pour certaines législations, notamment les réglementations sur le commerce ambulant et les agences de voyage.
- 105 Les transactions judiciaires concernent plus de 40% des dossiers de 1999 dont les suites sont connues. En 1992, ces transactions ont terminé la moitié de ces dossiers.
- 106 Par contre, les condamnations et les acquittements sont rares (respectivement 1,3% et 0,7% des dossiers dont les suites sont connues en 1998; en 1992, les condamnations concernaient 7% de ces dossiers et les acquittements seulement 0,4%).
- 107 Les agents de terrain ont souligné au cours de l'audit que les parquets sont plus actifs lorsqu'il existe une réelle collaboration et un bon échange des informations avec la direction régionale de l'Inspection économique. Ces collaborations au niveau local n'ont pas été développées de manière structurée jusqu'ici.

Commentaire de l'administration

L'administration signale que la collaboration avec les parquets diffère suivant les arrondissements. L'Inspection économique procède actuellement à une analyse sur ce plan afin de parvenir à une approche structurée au niveau fédéral.

108 Il conviendrait que l'Inspection économique s'assure auprès des parquets que les suites données aux pro justitia lui sont systématiquement et rapidement transmises. Une meilleure transmission d'information au départ des parquets devrait permettre de réduire le nombre de dossiers dont les suites sont inconnues et contribuer à améliorer la motivation des contrôleurs de terrain.

109 Par lettre du 30 octobre 2000 envoyée à l'initiative de l'Inspection économique, le ministre des Affaires économiques a fait savoir à son collègue de la Justice que le fait de ne pas connaître rapidement les suites données au pro justitia et les faibles taux de condamnation pour les dernières années constituent des facteurs de démotivation pour le personnel de l'Inspection économique et ne contribuent pas au maintien d'un climat d'intégrité au sein des secteurs économiques concernés. Il demande que le Collège des procureurs généraux examine cette situation en concertation avec l'Inspection économique.

L'administration précise qu'à ce jour aucune réponse n'est parvenue.

Commentaire de  
l'administration

#### 2.2.4 Les sanctions administratives

110 Quelques législations, comme la loi du 12 juin 1991 sur le crédit à la consommation, octroient à l'Inspection économique le pouvoir d'initier une procédure visant à la suspension ou au retrait de l'agrément nécessaire à l'exercice des activités concernées.

Il apparaît cependant que cette faculté n'est que rarement utilisée, en raison sans doute de la lourdeur des procédures administratives qu'elle implique dans l'état actuel de la réglementation. L'administration de l'Inspection économique ne dispose pas de statistiques à ce propos car le suivi de ces dossiers est confié à l'administration de la Politique commerciale du ministère des Affaires économiques.

111 L'analyse ci-dessus montre que les poursuites pénales ont leurs limites. Des condamnations sont rarement prononcées. Cela risque à terme de nuire à l'efficacité tant de l'avertissement que de la transaction. Dans ce contexte, une réflexion devrait être menée.

Ainsi, les législations soumises à la surveillance de l'Inspection économique pourraient autoriser celle-ci à infliger des amendes administratives. Ce système, de plus en plus répandu dans notre droit, permet, après un délai de paiement et lorsque la législation le prévoit, de poursuivre le recouvrement de l'amende administrative sans devoir passer devant une juridiction. Ce type de sanction est utilisé aujourd'hui en matière sociale, dans la législation concernant les matches de football ou la qualité des produits agricoles<sup>30</sup>. Il l'est également dans le cadre de la loi du 5 août 1991 sur la concurrence économique.

Généralement, les faits constitutifs d'une infraction peuvent donner lieu soit à une amende pénale, soit à une amende administrative. Le pro justitia est d'abord transmis au procureur du Roi qui dispose d'un certain délai

<sup>30</sup> Loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales; loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité des matches de football; loi du 5 février 1999 portant des dispositions diverses et relatives à la qualité des produits agricoles.

pour se prononcer sur les poursuites pénales. En l'absence de poursuite ou de réponse dans un délai fixé, l'administration peut prononcer une amende administrative dont la notification éteint l'action publique. L'action administrative qui s'ensuit sera éteinte, quant à elle, par le paiement de l'amende administrative. En cas de non-paiement, l'administration des Domaines peut utiliser la contrainte<sup>31</sup>. En toute hypothèse, la personne à qui une amende administrative est infligée peut la contester devant les juridictions civiles.

Toute autre solution visant à rencontrer l'inefficacité relative de la sanction pénale peut être envisagée telle, par exemple, la dépénalisation ou l'extension des moyens de l'Inspection économique en vue d'effectuer soit des actions en cessation, soit d'initier des procédures de suspension ou de retrait d'agrément.

L'administration estime qu'il faut notamment motiver les parquets à poursuivre les infractions ayant fait l'objet d'une transaction administrative non payée afin de ne pas rendre cette sanction administrative inopérante. En outre, l'Inspection économique plaide pour un renforcement de ses moyens afin d'initier un nombre supérieur d'actions en cessation et d'actions en suspension ou retrait d'agrément. L'administration considère que l'amende administrative représente un système assez lourd risquant de provoquer un nombre important de recours devant les tribunaux.

## 2.2.5 Conclusions

112 L'efficacité de la protection des consommateurs et du commerce honnête ne dépend pas uniquement de la constatation des infractions, mais également du traitement approprié qui leur est donné.

Les délais constatés et le nombre élevé de classements sans suite ou de dossiers dont la suite est inconnue ne permettent pas d'affirmer que la transmission des pro justitia aux parquets assure un traitement rapide et dissuasif des infractions relevées. Cette situation est susceptible, dans certains cas, de rendre les législations inopérantes.

L'efficacité relative de la procédure devant les parquets repose en fait, pour l'essentiel, sur les transactions judiciaires.

Le procès-verbal d'avertissement, établi par l'Inspection économique, et, dans une moindre mesure, la transaction administrative qu'elle peut proposer, permettent de sanctionner les infractions de façon plus rapide et efficace.

Il convient à cet égard de constater que l'avertissement et la transaction administrative ne peuvent être utilisés pour toutes les législations dont la surveillance a été confiée à l'Inspection économique. En outre, les méthodes de travail (par exemple les prélèvements d'échantillons de produits ou les visites domiciliaires) peuvent varier de loi en loi. Un avant-projet de loi a été établi en vue d'unifier les procédures et moyens d'action, ainsi que les pouvoirs et techniques à disposition des agents de terrain. Cet avant-projet a été adopté en Conseil des ministres du 17 juillet 2001.

<sup>31</sup> Ce système n'a cependant pas été envisagé dans la loi du 24 mars 1987 sur la santé des animaux qui impose, en cas de non-paiement, le recours à la juridiction compétente.



Dans ce contexte, la Cour des comptes est d'avis qu'il faut vérifier, pour les diverses législations soumises à la surveillance de l'Inspection économique, si le maintien d'une qualification pénale se justifie toujours et si une autre sanction, comme une amende administrative, ne pourrait pas, dans certains cas, fournir une réponse plus efficace en cas d'infraction économique. Dans les cas où une qualification pénale reste jugée utile, il conviendrait d'envisager d'autoriser également l'Inspection économique à infliger des amendes administratives lorsque le parquet est resté inactif pendant un délai à définir.

- 113 Enfin, une coordination devrait être organisée régulièrement, au niveau fédéral ou par arrondissement judiciaire, afin d'informer les procureurs du Roi des infractions constatées, d'évaluer les suites des pro justitia qui leur ont été transmis et d'identifier d'éventuelles priorités locales. Cette évaluation conjointe entre le service de police économique et le ministère public permettrait en outre d'améliorer le choix des enquêtes, celui des modes de réactions aux diverses infractions constatées, ainsi que leur suivi.

### **2.3 La politique d'information**

- 114 Pour un service d'inspection chargé de surveiller le respect des lois visant à protéger les consommateurs et à assurer un commerce honnête, l'information constitue un volet important d'activité. La diffusion régulière de l'information auprès des commerçants ou des entreprises concernées est un outil privilégié pour prévenir les infractions, alors que l'information générale au public renforce le respect des règles légales.
- 115 Dans le cas de l'Inspection économique, ce rôle d'information est limité par l'existence d'autres services en charge de cette matière au sein du ministère des Affaires économiques. Ainsi, l'administration de la Politique commerciale, qui comprend une cellule d'information aux consommateurs, et l'administration de l'Information économique jouent un rôle majeur dans la politique d'information menée par les Affaires économiques. Ce rôle se concrétise notamment par l'élaboration et la diffusion de brochures générales explicatives sur les législations économiques.
- 116 Le rôle dévolu à l'administration de l'Inspection économique, pour sa part, est d'informer le ministre, les instances responsables de la législation, les commerçants et les consommateurs des résultats de ses contrôles et du respect des législations qui sont soumises à sa surveillance.
- 117 Dans ce contexte, il apparaît que la responsabilité de l'information relative à une même législation économique est en fait disséminée au sein du ministère, l'information générale, notamment au moment de l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation, relevant plutôt de l'administration de la Politique commerciale, tandis que les problèmes rencontrés par la mise en œuvre ultérieure, lorsqu'ils sont mis en évidence par l'Inspection économique, sont laissés à l'initiative de cette dernière.
- 118 Les enquêtes générales menées par l'Inspection économique font l'objet d'un rapport de synthèse transmis au ministre. De plus en plus souvent, elles donnent également lieu à un communiqué de presse. Diverses remarques peuvent être formulées à ce propos.

- 119 Les rapports de synthèse envoyés au ministre mettent trop souvent en avant les seules données chiffrées, sans analyser les causes des constatations faites et sans formuler de recommandations. Ces causes peuvent être liées par exemple aux insuffisances d'une législation ou à une information insatisfaisante des commerçants.

La situation s'est cependant améliorée au cours des dernières années. Ainsi, lors de l'enquête générale de 2000 sur la commercialisation des feux d'artifice de joie, l'Inspection économique a signalé le danger du stockage de feux d'artifice dans les stations d'essence tel que l'autorise la réglementation. Une recommandation faite suite à l'enquête sur la sécurité des jouets concernant les objets qui attirent les enfants par leur forme<sup>32</sup> et sur l'inexistence d'une réglementation spécifique à leur propos, fut suivie de l'adoption, le 10 août 2001, d'un arrêté royal relatif à la sécurité des pseudo-jouets.

- 120 Les données recueillies lors des enquêtes doivent servir tant à l'évaluation et à la modification des législations en vigueur qu'à la politique d'information du ministère des Affaires économiques. A cet effet, les rapports de synthèse doivent non seulement être communiqués au ministre mais également aux administrations en charge de l'élaboration des législations et de la diffusion de brochures d'informations législatives. Cette communication systématique ne se fait pas actuellement.

Il existe cependant un accord écrit entre l'administration de l'Inspection économique et l'administration de la Politique commerciale<sup>33</sup> qui prévoit, pour les législations sur le crédit à la consommation et sur les pratiques du commerce, la communication du nombre de dossiers transmis au parquet et des propositions transactionnelles sous forme de tableau synthétique et, en matière de crédit à la consommation, l'envoi de copies de l'ensemble des avertissements et pro justitia accompagnés des rapports d'enquête. L'accord prévoit également des réunions périodiques de concertation dans ces matières. Dans la pratique, l'ensemble des législations de la compétence de l'administration de la Politique commerciale sont examinées dans le cadre de ce protocole. Par contre, rien n'est formalisé pour les autres administrations en charge de la réglementation dont l'Inspection économique a la surveillance.

De surcroît, la communication d'un ensemble de pièces, sans y inclure les éventuelles analyses concernant les causes des résultats obtenus, ne permet pas d'évaluer le taux d'infraction ni de faire le partage entre plaintes et enquêtes générales.

- 121 L'Inspection économique dispose en outre de divers outils d'information spécifiques. Il s'agit des accusés de réception des plaintes et de l'information sur les suites qui y ont été données, envoyés aux plaignants, de la diffusion de quelques brochures relatives à l'organisation du service et de lettres circulaires adressées à tous les commerçants d'un secteur, parfois via les associations professionnelles. Une information orale est également fournie dans le cadre de permanences organisées dans les directions régionales ou lors des visites de terrain.

<sup>32</sup> Par exemple des briquets en forme de GSM.

<sup>33</sup> Accord du 26 novembre 1992 relatif à la concertation concernant la répression des infractions à la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur et la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation.

122 Une rubrique du rapport annuel du ministère des Affaires économiques est consacrée à l'Inspection économique. Le rapport annuel, outil privilégié de transparence de l'administration, contient des informations chiffrées dont la qualité est largement dépendante du système statistique mis en œuvre au sein de l'Inspection économique. Celui-ci, malgré l'introduction d'un système «indicateur», reste perfectible.<sup>34</sup>

123 L'Inspection économique a pris conscience aujourd'hui de l'importance de son rôle d'information, particulièrement à l'égard des consommateurs, des commerçants et du ministre. Toutefois, sa participation au processus d'évaluation des législations économiques doit être renforcée par l'introduction systématique, dans les rapports de synthèse des enquêtes générales, d'une analyse des causes des taux d'infractions relevés, accompagnée éventuellement de recommandations. Ces rapports devraient être, en outre, adressés à toutes les administrations en charge de l'élaboration des législations concernées.

La Cour des comptes estime qu'une procédure formalisée de concertation devrait être envisagée avec toutes les administrations chargées de l'élaboration des réglementations soumises à la surveillance de l'Inspection économique en vue d'échanger des informations sur la situation de terrain, l'application de la réglementation, les projets législatifs, mais aussi afin de fournir les informations nécessaires en vue de permettre à l'Inspection économique de définir ses options stratégiques et opérationnelles.

<sup>34</sup> Voir à ce propos le § 87.

## L'INSPECTION ECONOMIQUE ET L'EURO

Dans le cadre du passage à l'euro, le ministre de l'Economie a chargé l'Inspection économique de réaliser des enquêtes générales informatives, destinées à évaluer le taux d'affichage de la nouvelle monnaie unique européenne chez les commerçants. Certaines enquêtes avaient également pour objectif d'évaluer les variations de prix qui accompagneraient cette conversion.

A ce sujet, il convient de préciser que le double affichage des prix en franc belge et en euro n'était pas obligatoire, mais que, en cas de double affichage, les règles de conversion devaient être respectées. En 1999 et 2000, sur 5.720 visites, des manquements à ces règles de conversion ont donné lieu à 24 avertissements et à 1 pro justitia. Une enquête identique a porté, en mars – avril 2001, sur environ 4.000 commerces. Fin novembre 2001, le directeur général a déclaré à un organe de presse que ses services avaient dressé 80 avertissements et 8 pro justitia en matière d'euro.

En 2001 également, une enquête a été réalisée sur la base de 45.000 relevés de prix dans environ 3.000 commerces. Cette enquête a permis de conclure à une augmentation moyenne des prix liée à la conversion à l'euro de l'ordre de 1,5%.

La Cour des comptes constate que la méthodologie utilisée lors de ces enquêtes générales informatives a conduit à mobiliser des moyens importants. Elle estime qu'une évaluation devrait être menée afin d'examiner si des résultats identiques n'auraient pas pu être obtenus à partir d'un échantillon plus restreint.

Commentaire de  
l'administration

L'administration souligne que ce sondage a été déterminé avec le cabinet et l'administration de la Politique commerciale, le service DI et plusieurs contrôleurs; il s'agissait d'un sondage minimal.

Si la mission d'information sur les résultats des contrôles doit être amplifiée, par contre, la multiplication de tâches de simple collecte d'informations peut avoir, pour un service de police économique, un effet contre-productif, notamment en empiétant trop fortement sur le travail de recherche et de constatation des infractions.

Enfin, il faut rappeler que le travail de récolte des données mensuelles relatives à l'indice des prix relève normalement des attributions de l'administration de la Politique commerciale.

## Chapitre 3

### Vers un système de maîtrise de la gestion

---

#### 3.1 La nécessité d'outils de pilotage

124 La plupart des faiblesses relevées dans les deux chapitres précédents pourraient être corrigées par l'amélioration de l'organisation de la gestion de l'Inspection économique. Elles portent en effet sur la programmation, la garantie que l'ensemble des secteurs concernés sont effectivement soumis à la surveillance de ce service d'inspection, ainsi que sur la connaissance du terrain, le choix et le déroulement des enquêtes générales, et le dispositif de contrôle interne.

Dans ce cadre, la mise en œuvre d'un système de maîtrise de la gestion permettrait d'améliorer l'efficacité des contrôles et de leurs suites, par l'utilisation de la technique de l'analyse de risques, l'amélioration et le suivi des instructions, l'évaluation à mi-parcours, l'évaluation du déroulement des enquêtes et des mesures répressives, ou la concertation avec les autres services publics concernés, parmi lesquels les procureurs du Roi.

De manière générale, il paraît nécessaire d'améliorer la qualité des informations produites et de pouvoir établir des relations, tant entre les moyens et les activités produites, qu'entre les moyens et les résultats obtenus.

125 Ces recommandations s'inscrivent dans le processus de modernisation des services publics, orientés désormais par une logique de résultats plutôt que de moyens.

Ce processus peut notamment être concrétisé par des outils de pilotage, tels qu'un plan stratégique pluriannuel et des plans d'action annuels, des techniques de suivi de projets, ainsi que la construction de tableaux de bord.

126 Certaines actions ont déjà été entreprises en ce sens par l'Inspection économique et témoignent d'une volonté d'améliorer les prestations.

En 1999, un baromètre de la qualité a examiné la gestion des plaintes, sous l'angle de l'avis des personnes en contact avec l'Inspection économique.

Antérieurement, en 1997, un audit interne, demandé par le secrétaire général du département, a donné lieu à des remarques et à des propositions d'amélioration souvent suivies d'effets (formation, système «indicateur», circulation de l'information). Cet audit ne concernait toutefois que le fonctionnement des directions régionales et ne contenait aucune analyse sur la mission, la mise en place d'indicateurs de performance ou la procédure de sélection des thèmes.

127 L'intérêt d'élucider l'allocation et la gestion des moyens, nécessairement limités, d'un service d'inspection, ne peut qu'être renforcé par la lecture des données relatives aux activités de contrôle de cette administration.

A l'Inspection économique, toutes compétences confondues, durant l'année 2000, les agents de l'Inspection économique (environ 150 E.T.P.) affectés à des tâches de contrôle ont effectué 76.807 visites de contrôle et ont dressé 3.101 procès-verbaux d'avertissement ainsi que 2.579 pro

justitia, ce qui représente, en moyenne par année et par agent, de l'ordre de 500 visites et 38 constats d'infraction. Faute d'autres indicateurs, ces chiffres devraient être intégrés dans une réflexion générale sur la performance des services.

- 128 Dans ce contexte, la construction d'indicateurs d'activités et de performance, de même que l'élaboration de tableaux de bord comprenant des objectifs évaluables, paraissent de nature à améliorer sensiblement l'efficacité et l'efficience de l'action de l'Inspection économique.

Le succès d'une telle démarche sera d'autant plus important que les objectifs poursuivis découleront d'un schéma directeur et que les agents auront pu s'approprier les priorités fixées.

- 129 Les actions prioritaires à engager par un service tel que l'Inspection économique pourraient être centrées autour des objectifs suivants, déjà évoqués dans les chapitres précédents :

- disposer d'informations exhaustives et de qualité sur les secteurs et les personnes, morales et physiques, soumis au contrôle de l'Inspection économique ;
- développer une analyse des risques en tenant compte des résultats des enquêtes antérieures et de l'impact des mesures prises lorsqu'une infraction a été constatée ;
- améliorer l'efficacité et l'efficience des contrôles ;
- évaluer l'efficacité des actions engagées afin de réprimer ou de mettre fin aux infractions constatées ;
- rendre compte de façon appropriée des activités menées dans le cadre de la politique d'information.

- 130 Le processus à mettre en place afin de rencontrer ces priorités peut s'inspirer de démarches analogues engagées dans d'autres administrations. Ce processus peut être schématisé en quatre étapes successives, à revoir périodiquement, lesquelles pourraient comprendre une clarification de la mission de l'Inspection économique, l'élaboration d'un plan stratégique et de plans opérationnels, la construction de tableaux de bord, avec des indicateurs d'activités, de résultats et de performance, ainsi que le développement d'une contractualisation des relations entre les services, tant internes qu'externes.

### **3.2 La clarification de la mission de l'Inspection économique**

- 131 La construction d'un système de maîtrise de la gestion d'une administration peut être facilitée par la diffusion, interne et externe, d'un énoncé mobilisateur de sa mission, précisant les finalités poursuivies, les principes d'action et les valeurs.

L'Inspection économique a défini sa mission dans différents documents.

Telle qu'elle est exprimée dans les documents à diffusion externe (rapports annuels, projet de charte destiné aux utilisateurs, brochures, ...), cette mission est présentée de façon concise et met en avant l'objectif ultime du service, à savoir la protection des consommateurs et du commerce honnête.

Par contre, les documents internes, tels que le plan stratégique ou le manuel de l'enquêteur, contiennent une approche davantage orientée sur les activités que sur l'énoncé de la mission. Ainsi, le plan stratégique et le manuel de l'enquêteur mettent en avant la surveillance des réglementations économiques, présentée comme une action à la fois préventive, informative et répressive, sans indiquer les priorités de ces caractéristiques. En outre, la définition de la mission ne précise pas, ou peu, si l'Inspection économique agit de sa propre initiative ou sur demande. Cette absence de différenciation ne favorise pas une vision claire et concise de la mission permettant à tout agent du service d'en être conscient et d'agir d'une manière structurée.

Au cours de la procédure contradictoire, l'administration a précisé qu'elle avait établi une charte définissant sa mission et ses valeurs. Cette charte, adoptée en février 2002, existe en deux versions, l'une à usage interne et l'autre à usage externe.

Commentaire de  
l'administration

- 132 Au cours des interviews, il a été constaté que, même si la mission est globalement bien appréhendée par les divers agents rencontrés, de fortes divergences existent entre les agents quant à la stratégie globale liée à cette mission. Cela fut particulièrement évident en ce qui concerne l'importance à accorder aux contrôles effectués à l'initiative de l'Inspection économique et sa manière d'agir (préventive, informative ou répressive). Ces divergences apparaissent parfois même entre agents d'un même service. Par exemple, certains agents mettent l'accent sur l'information, d'autres sur la répression, d'autres encore sur le traitement des plaintes plutôt que sur les contrôles d'initiative.

L'administration a souligné à ce propos qu'il appartient aux directeurs régionaux d'assurer que tous les agents ont un comportement identique.

Commentaire de  
l'administration

- 133 Il paraît important, notamment vu la forte déconcentration des services de l'Inspection économique, que l'action des agents puisse être guidée par un énoncé de la mission clarifiant les finalités poursuivies, les modes d'action recommandés et les valeurs de comportement promues.

Au besoin, il appartient au directeur général ou au ministre concerné de susciter les adaptations d'ordre réglementaire ou législatif, qui seraient nécessaires afin d'assurer une cohérence suffisante de ces finalités et modes d'action.

### 3.3 Une planification stratégique et opérationnelle

- 134 Une fois sa mission clairement énoncée, l'Inspection économique doit définir les options stratégiques à moyen et long terme, ainsi que les moyens appropriés afin d'atteindre les résultats attendus. Cette phase doit nécessairement être appuyée par une analyse de l'environnement, c'est-à-dire par une analyse des risques.

Ce travail trouve son aboutissement dans la rédaction d'un plan stratégique. Ce dernier est un document reprenant, de manière cohérente, l'ensemble des objectifs fixés à moyen terme (de trois à cinq ans), ainsi que les méthodes retenues afin de les rencontrer. Il tient compte de la position de l'organisation (notamment par rapport aux autres organisations parallèles ou concurrentes – services d'inspection dépendant d'autres administrations, associations professionnelles) et précise la hiérarchie des priorités

en rapport avec les moyens disponibles, ainsi que l'évolution souhaitée de l'organisation des services.

Un tel plan pluriannuel, adopté par les responsables de l'entité et approuvé par les ministres concernés, doit être communiqué à tous les agents. Une évaluation périodique, notamment sur la base de critères prédéterminés, permettra ensuite d'en assurer la bonne exécution ou l'adaptation.

- 135 L'Inspection économique a établi un document appelé *Plan stratégique 2000-2006*. L'initiative est heureuse et témoigne d'un souci managerial de la direction générale. Cependant, pour correspondre parfaitement à la définition d'un plan stratégique, ce document doit encore être affiné dans la mesure où il comprend à la fois des éléments propres à la définition de la mission, certains axes stratégiques et, surtout, le choix d'actions opérationnelles.

Commentaire de  
l'administration

L'administration signale que la réforme Copernic va peut-être créer le cadre où elle pourra élaborer un vrai plan stratégique. Ce n'était peut-être pas encore possible jusqu'à présent. Cependant, elle signale être l'une des rares administrations qui disposent d'un tel plan.

- 136 Un plan stratégique est ensuite décliné en plan(s) opérationnel(s) à plus court terme (un an), soit commun à l'ensemble d'une administration, soit propre à chacun des services ou directions régionales.

Les plans opérationnels doivent préciser les actions concrètes à entreprendre, accompagnées d'un calendrier prévisionnel. Ces actions pourraient porter, tant sur la disponibilité des moyens (comme par exemple les banques de données) que sur les actions à entreprendre (choix des thèmes sur la base de l'analyse des risques, en fonction de critères définis dans le plan stratégique, ou encore, critères précisant le mode de gestion des plaintes). Un plan opérationnel comprend également un calendrier de réalisation ainsi que les principaux indicateurs qui permettront d'en apprécier la concrétisation.

- 137 Chaque division de l'administration centrale et chaque direction régionale devrait être invitée à établir un plan opérationnel, lequel déclinerait les actions prioritaires retenues à l'échelle de l'ensemble du territoire, en les complétant par une analyse des priorités du service ou de la direction régionale.

- 138 Certains instruments existant à l'Inspection économique peuvent être considérés comme les prémices d'un plan opérationnel. Il s'agit, d'une part, du *Plan stratégique 2000-2006* que l'on peut considérer, en grande partie, comme un plan opérationnel pluriannuel et, d'autre part, des justifications et intentions produites dans les notes de politique générale.

#### 3.4. La construction de tableaux de bord

- 139 Le tableau de bord prospectif<sup>35</sup> (appelé également tableau de bord équilibré) est un instrument de pilotage de la gestion à court terme (de un à trois mois). En confrontant les objectifs et les indicateurs, financiers et

<sup>35</sup> R.S. Kaplan et D.P. Norton, *Le tableau de bord prospectif*, Les éditions d'organisation, Paris, 2001.



non financiers, il permet de suivre l'état d'avancement des projets, de mieux gérer l'allocation des ressources compte tenu des résultats, et de mettre en évidence les écarts entre les prévisions et les réalisations. Un tableau de bord peut être élaboré pour l'ensemble d'une entité et décliné en tableaux de bords spécifiques pour les subdivisions qui ont des missions différentes ou une autonomie de gestion suffisante.

Les phases de l'élaboration d'un tableau de bord peuvent être résumées de la manière suivante :

- définition de l'objectif ;
- conception des indicateurs pertinents ;
- définition du mode de recueil des données indiquant le mode de calcul des indicateurs et permettant leur alimentation avec la périodicité souhaitée ;
- fixation d'un niveau-cible pour chaque indicateur.

Il est généralement recommandé de développer d'abord des indicateurs quantitatifs permettant de rendre compte des moyens disponibles, par service ou direction, et de leur utilisation. Les réflexions menées à partir de ces données quantitatives permettront ensuite le développement d'indicateurs qualitatifs et d'un pilotage par les objectifs.

Ces indicateurs doivent favoriser une meilleure adéquation entre les objectifs et les moyens, permettre une évaluation, soit en cours, soit a posteriori, de la gestion des projets, ainsi que la prise de mesures correctrices (sur les objectifs, les activités ou les moyens).

140 En ce qui concerne l'Inspection économique, compte tenu de ses missions et de son organisation fortement déconcentrée, il paraît particulièrement adéquat d'en organiser la gestion en l'axant sur la mise en œuvre d'une stratégie, au moyen de tableaux de bords comprenant des indicateurs de moyens et des indicateurs de résultats, choisis pour leur aptitude à rendre compte de son efficience et de son efficacité.

Dans ce contexte, chaque année, chaque service ou direction devrait se fixer au moins un objectif innovant visant à améliorer sa performance. L'exploitation de ces tableaux de bord pourrait alimenter des réunions mensuelles de management, tant au sein du staff qu'entre toutes les directions, et même au sein de chacune d'entre elles.

L'utilisation de tableaux de bord par l'Inspection économique nécessiterait l'élaboration d'un système d'information qui organise et automatise au maximum la communication des informations et la construction des indicateurs.

Ces indicateurs pourraient, par exemple, porter sur le nombre d'agents disponibles, le volume de travail effectivement consacré aux missions de surveillance, le délai de première réponse aux plaintes, le délai moyen et le délai maximum de traitement des plaintes, le nombre d'enquêtes mensuelles effectuées par agent à la suite de plaintes, le nombre de contrôlés rencontrés mensuellement par agent dans le cadre d'une enquête sectorielle, les coûts par enquête (par service et par agent), le taux des infractions constatées, l'évolution du taux d'infraction sur la base de séries historiques, ainsi que les suites réservées aux différentes infractions constatées.

141 A terme, en vue d'améliorer la responsabilisation des directeurs régionaux, les relations entre la direction générale et les directions régionales pourraient être formalisées par des contrats ou mandats internes permettant de définir, dans une perspective pluriannuelle, les objectifs et les moyens des services, fondés sur des indicateurs de résultats négociés. Cette contractualisation pourrait avoir pour finalité d'améliorer les procédures de contrôle interne, de clarifier les relations entre les services et de favoriser les échanges d'information ainsi qu'un processus plus participatif d'élaboration des objectifs.

L'administration signale que le concept de mandat interne est fort théorique. Néanmoins, vu l'importance des directeurs régionaux, ils devront y arriver un jour, notamment dans le cadre de la réforme Copernic.

142 L'accroissement de l'autonomie de l'Inspection économique, la mise en place d'analyses préalables des risques ainsi que d'un système complet de maîtrise de la gestion nécessitera, à terme, une adaptation de la structure et des moyens de l'Inspection économique.

### 3.5. Recommandations

143 La Cour des comptes recommande une réorganisation du système de gestion de l'Inspection économique, autour de l'élaboration de tableaux de bord prospectifs permettant un pilotage des activités dans un plus grand souci d'efficacité et d'efficience des actions menées.

A cet effet, elle préconise la rédaction, avec la participation de tous les responsables et agents concernés, d'un énoncé de la mission, comprenant les finalités, principes d'action et valeurs de l'Inspection économique. La mission ainsi définie doit être diffusée auprès de chaque agent et, si besoin, explicitée afin que chacun ait une juste perception de celle-ci et de son impact sur son travail.

La Cour des comptes recommande également l'élaboration d'un véritable plan stratégique, éventuellement commun aux divers services du ministère de l'Économie qui sont concernés par la politique de protection du consommateur et du commerce honnête.

Ce plan stratégique doit ensuite être décliné en plans opérationnels. Il s'indique donc de revoir les documents existants afin de les améliorer en faisant clairement le partage entre les éléments qui relèvent du plan stratégique et ceux qui relèvent de la phase opérationnelle.

Compte tenu de ses missions et de son organisation, fortement déconcentrée, il paraît particulièrement recommandé à l'Inspection économique d'organiser sa gestion en l'axant sur la mise en œuvre d'une stratégie, au moyen de tableaux de bords comprenant des indicateurs de moyens et des indicateurs de résultats, choisis pour leur aptitude à rendre compte de son efficience et de son efficacité.

A terme, les relations entre la direction générale et les directions régionales pourraient être formalisées par des contrats ou des mandats internes permettant de clarifier les relations entre les services, de favoriser les échanges d'information ainsi qu'un processus plus participatif d'élaboration des objectifs.

La mise en place du système de maîtrise de la gestion recommandé implique l'élaboration successive d'un énoncé de la mission, d'un plan stratégique, de plans opérationnels, d'indicateurs et de tableaux de bords. Les recommandations énoncées dans les chapitres précédents devraient être intégrées dans ce processus.

## **Annexe A**

### **Méthodologie**

---

L'audit a donné lieu à une lettre de mission adressée au ministre des Affaires économiques puis au directeur général de l'Inspection économique, les 7 et 8 mars 2001 ainsi qu'à une lettre d'information au ministre de la Protection de la Consommation le 11 avril 2001. Les vérifications ont été clôturées fin août 2001.

Le contrôle a tout d'abord porté sur l'organisation et la planification des contrôles.

Il a également porté sur les enquêtes générales réalisées au cours des dix dernières années par l'examen des dossiers tenus à l'administration centrale ainsi que sur les données détenues au niveau des sept directions régionales pour les enquêtes générales des deux dernières années. Un examen des procédures d'enquêtes générales et de gestion des dossiers des plaintes a également été mené tant à l'administration centrale que dans les sections et directions régionales.

Il a également été procédé à un examen du système européen d'alerte RAPEX.

Au début de la phase de réalisation de l'audit, une réunion avec le directeur général a permis de définir clairement le champ de cet audit

Il a été ensuite procédé à des entretiens avec l'ensemble des responsables de l'administration centrale et de la section B ainsi qu'avec les sept directeurs des directions régionales, sept inspecteurs et sept contrôleurs.

## Annexe B

### Les suites données par les parquets aux pro justicia, par réglementation

Réglementations	1992					
	Nombre	Condamnations	Acquittements	Transactions judiciaires	Classements sans suite	Suites Inconnues
Pratiques du commerce	262	6 (2,3%)		105 (40,1%)	62 (23,7%)	89 (34,0%)
Commerce ambulant	104	7 (6,7%)	2 (1,9%)	16 (15,4%)	34 (32,7%)	45 (43,3%)
Accès à la profession	90	3 (3,3%)		13 (14,4%)	34 (37,8%)	40 (44,4%)
Repos hebdomadaire	123	10 (8,1%)		49 (39,8%)	35 (28,5%)	29 (23,6%)
Travail frauduleux	8			2 (25,0%)	2 (25,0%)	4 (50,0%)
Implantations commerciales	10				1 (10,0%)	9 (90,0%)
Fermeture du soir	17	1 (5,9%)		5 (29,4%)	4 (23,5%)	7 (41,2%)
Crédit à la consommation	8			1 (12,5%)		7 (87,5%)
Santé du consommateur	6			2 (33,3%)		4 (66,7%)
Autres réglementations	84	5 (6,0%)		35 (41,7%)	22 (26,2%)	22 (26,2%)
<b>Pour l'ensemble</b>	<b>712 (4,5%)</b>	<b>32 (0,3%)</b>	<b>2 (32,0%)</b>	<b>228 (27,2%)</b>	<b>194 (36,0%)</b>	<b>256</b>

Réglementations	1998					
	Nombre	Condamnations	Acquittements	Transactions Judiciaires	Classements sans suite	Suites Inconnues
Pratiques du commerce	302	3 (1,0%)	1 (0,3%)	18 (6,0%)	76 (25,2%)	204 (67,5%)
Commerce ambulant	115	1 (0,9%)		8 (7,0%)	38 (33,0%)	68 (59,1%)
Accès à la profession	350	2 (0,6%)	1 (0,3%)	25 (7,1%)	74 (21,1%)	248 (70,9%)
Repos hebdomadaire	262	1 (0,4%)		14 (5,3%)	78 (29,8%)	169 (64,5%)
Travail frauduleux	120		1 (0,8%)	16 (13,3%)	26 (21,7%)	77 (64,2%)
Implantations commerciales	72			14 (19,4%)	14 (19,4%)	44 (61,1%)
Fermeture du soir	140			2 (1,4%)	12 (8,6%)	126 (90,0%)
Crédit à la consommation	13			11 (84,6%)	1 (7,7%)	1 (7,7%)
Santé du consommateur	2					2 (100,0%)
Réglementation des prix	22			4 (18,2%)	9 (40,9%)	9 (40,9%)
Agences matrimoniales	24				11 (45,8%)	13 (54,2%)
Contrats de voyages	115			5 (4,3%)	65 (56,5%)	45 (39,1%)
Autres réglementations	215	1 (0,5%)	1 (0,5%)	9 (4,2%)	44 (20,5%)	160 (74,4%)
<b>Pour l'ensemble</b>	<b>1.752</b>	<b>8 (0,5%)</b>	<b>4 (0,2%)</b>	<b>126 (7,2%)</b>	<b>448 (25,6%)</b>	<b>1.166 (66,6%)</b>

1999				
Réglementations	Nombre	Transactions judiciaires	Classements sans suite	Suites inconnues
Pratiques du commerce	271	40 (14,8%)	43 (15,9%)	188 (69,4%)
Commerce ambulant	77	11 (14,3%)	23 (29,9%)	43 (55,8%)
Accès à la profession	91	22 (24,2%)	11 (12,1%)	58 (63,7%)
Repos hebdomadaire	203	13 (6,4%)	29 (14,3%)	161 (79,3%)
Travail frauduleux	92	13 (14,1%)	6 (6,5%)	73 (79,4%)
Implantations commerciales	99	4 (4,0%)	7 (7,1%)	88 (88,9%)
Fermeture du soir	92	5 (5,4%)	13 (14,1%)	74 (80,5%)
Crédit à la consommation	9	5 (55,6%)		4 (44,4%)
Santé du consommateur	15		5 (33,3%)	10 (66,7%)
Réglementation des prix	22	2 (9,1%)	6 (27,3%)	14 (63,6%)
Agences matrimoniales	10		1 (10,0%)	9 (90,0%)
Contrats de voyages	7		3 (42,9%)	4 (57,1%)
Autres réglementations	174	5 (2,9%)	30 (17,2%)	139 (79,9%)
<b>Pour l'ensemble</b>	<b>1.162</b>	<b>120 (10,3%)</b>	<b>177 (15,2%)</b>	<b>865 (74,4%)</b>

16 SEP. 2002



Le Cabinet du Ministre  
de l'Économie et de la Recherche scientifique,  
chargé de la Politique des grands projets

Monsieur le Président de la Cour des Comptes  
E. VANSTAPEL  
Rue de la Régence, 2

1000 BRUXELLES

N. Ref.: PL.2002-1940w

Monsieur le Président,

**Objet :** *Rapport de la Cour des Comptes intitulé « L'Inspection Économique : la protection du consommateur et du commerce honnête ».*

C'est avec beaucoup d'attention que j'ai pris connaissance du rapport de la Cour des Comptes sur le fonctionnement de l'Administration de l'Inspection Économique.

Il contient plusieurs recommandations intéressantes pour le fonctionnement de la nouvelle Administration "Centrée et Médiateur", comme prévu dans le cadre de la réforme Copernic.

À la lecture du rapport, j'ai constaté qu'il évoquait une période de 10 ans et qu'il confrontait le fonctionnement de l'Inspection avec un très ambitieux système de management.

Il ne faut pas perdre de vue que cette décennie a connu une évolution telle que dans la pratique, ledit système de management ne semble pas toujours applicable en tous points sur une aussi longue durée.

L'Administration de l'Inspection Économique m'a fait remarquer à juste titre que, malgré un effet de gel des recrutements imposé durant des années à la Fonction Publique, il lui a fallu parvenir à un rendement maximal avec des moyens réduits. Ce n'est que depuis quelques temps qu'un changement s'est opéré soit en partie grâce à l'augmentation sélective des effectifs et de matériel. S'est ainsi entamée une évolution positive qui, comme le rapport le signale à plusieurs reprises, a déjà en partie donné dans la direction des recommandations de la Cour des Comptes. Dans ce contexte général, je formulerai à l'avenir de telles et les remarques suivantes :

Le Cabinet du Ministre  
3 1000 Bruxelles

A. DE WILDEBOER  
Tél. : 021.501.5000  
E-mail : [de.wildeboer@economie.fgov.be](mailto:de.wildeboer@economie.fgov.be)

/

1000

**Recommandation I : Mettre l'Inspection Economique en situation de sélectionner de manière plus autonome les thèmes d'enquête générale**

Il est par là évident qu'un service d'inspection responsable du contrôle de l'application des lois qui visent généralement les intérêts du consommateur et du commerçant honnête doit pouvoir aussi élaborer sa propre stratégie de contrôle, mais ce bien sûr en corrélation avec les autorités compétentes et les services concernés desdites législations. Une stratégie de sélection des enquêtes générales existe déjà actuellement; cependant, comme vous le suggérez, il conviendrait de mieux formaliser ces critères.

**Recommandation II : Améliorer la sélection des thèmes d'enquêtes générales**

La réalisation d'analyses des risques et la fixation de critères objectifs sont évidemment nécessaires au sein d'un service d'inspection moderne et efficace.

Même si, idéalement, il conviendrait de contrôler l'ensemble des secteurs, il me paraît néanmoins utile de se focaliser en priorité, en ce qui concerne le choix des thèmes des enquêtes générales, sur les secteurs qui font l'objet d'un nombre important de plaintes ou, dans le cas des législations récentes, sur les secteurs dont après analyse des risques l'on peut supposer qu'ils ne se conformeront pas à la nouvelle réglementation.

**Recommandation III : Disposer de banques de données relatives aux entreprises et à leur importance économique**

Aussi qu'il est dit dans le rapport, l'Administration de l'Inspection Economique disposera bientôt de diverses banques de données qui résulteront d'une révision profonde des bases de données disponibles au niveau du SPU Economie, l'IME, Classes Moyennes, Unarg. A titre d'exemple, je pourrais citer la future banque nationale des entreprises, ainsi que d'autres banques de données à caractère transversal comme ECODATA.

**Recommandation IV : Acheter l'élaboration de la banque de données relatives aux résultats des contrôles antérieurs**

La poursuite du perfectionnement du système d'indicateurs déjà adopté permettra de disposer de plus d'informations sur les résultats des contrôles antérieurs.

**Recommandation V : Faire précéder chaque enquête générale d'une étude préliminaire**

En principe, l'Administration de l'Inspection Economique fait déjà une étude préliminaire de la faisabilité d'une enquête générale. Elle s'attache également à affiner les instructions.

**Recommandation VI : Ne pratiquer des enquêtes exhaustives que lorsque les circonstances le justifient**

Il convient néanmoins d'éviter les enquêtes exhaustives. Elles sont pourtant parfois un mal nécessaire, au cas le secteur des magasins de nuit, par exemple, ne se serait encore conformé à la nouvelle législation et l'Inspection Economique ne l'aurait contrôlé de manière exhaustive.

**Recommandation VII : Mettre en place des procédures de contrôle interne complètes et adaptées**



Comme mentionné dans le rapport et entre dans les intentions de l'Administration de l'Inspection économique d'élargir les compétences du service d'audit interne à toutes les activités de l'inspecteur et d'attacher une importance au perfectionnement des procédures de contrôle interne.

**Recommandation VIII : Renforcer et formaliser les évaluations internes du déroulement des enquêtes générales**

A l'avenir, lors de toute enquête générale couvrant sur une plus longue période, l'Administration de l'Inspection Économique opérera toujours au moyen de rapports et d'évaluations intermédiaires.

**Recommandation IX : Alléger la gestion des plaintes par regroupement ou priorité**

Il conviendrait certes d'améliorer et d'alléger la gestion des plaintes. Cependant, je tiens à ce que toute plainte de citoyen soit traitée de manière adéquate et dans les meilleurs délais.

**Recommandation X : Vérifier si le maintien d'une qualification pénale se justifie toujours**

Il s'agit d'une question fondamentale. À cet effet, j'ai chargé mes services de réfléchir afin d'arriver à un système efficace en la matière. Étant donné l'existence de nombreuses pièces de législation, dont notamment les diverses lois votées dans le cadre de l'ancien projet de loi sur la recherche des infractions économiques.

**Recommandation XI : Organisation d'une coordination avec le Ministère public**

Monsieur le Directeur Général de l'Administration de l'Inspection Économique a déjà fait savoir qu'une concertation structurée au niveau du Collège des Procureurs Généraux sera organisée.

**Recommandation XII : Renforcer la participation de l'Inspection Économique au processus d'évaluation des législations économiques**

J'ai invité Monsieur le Directeur Général de l'Administration de l'Inspection Économique à formuler, à l'occasion des rapports de synthèse qui me sont destinés, toute suggestion concernant l'éventuelle nécessité d'adapter la législation. Comme c'est déjà le cas, mais peut-être de façon plus systématique, ces rapports de synthèse seront transmis aux administrations concernées des réglementations.

**Recommandations XIII : Organisation d'une procédure formalisée de concertation avec les administrations chargées de l'élaboration des réglementations soumises à la surveillance de l'Inspection Économique**

Cette recommandation s'est déjà concrétisée dans la pratique.

**Recommandation XIV : Rédiger avec la participation de tous les responsables et agents concernés, un énoncé de la mission complet**

L'Administration de l'Inspection Économique dispose dès à présent d'un énoncé de sa mission en mission.

**Recommandations XV, XVI et XVII : Élaborer un véritable plan stratégique, décliné en plans opérationnels. Mettre en place des tableaux de bord**

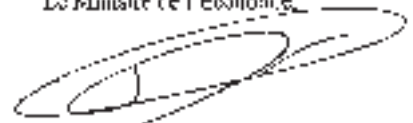
La rédaction d'un plan stratégique et de plans opérationnels est prévue dans le cadre de la réforme Cupencas.

Pour conclure, je suis ravi de constater qu'il y a eu, tout au long de l'exercice d'audit effectué par vos services, une volonté de la part de mon Administration de rencontrer les objectifs poursuivis et repris dans les recommandations formulées à son égard dans votre rapport.

Il en est bien entendu de même chez mon chef en ce qui concerne les recommandations émises à son égard en ma qualité de Ministre de l'Économie.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le Ministre de l'Économie



Charles FICQUT



dépôt légal	D/2002/1128/9
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site Internet	<a href="http://www.courdescomptes.be">http://www.courdescomptes.be</a>