



Conseil économique et social

Distr. générale
9 septembre 2013
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

Comité du commerce

Groupe de travail des politiques de coopération en matière de réglementation et de normalisation

Vingt-troisième session

Genève, 18 (après-midi)-20 novembre 2013

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

Conférence internationale sur les «Normes et cadres réglementaires»

Note d'information pour le débat sur la Recommandation D intitulée «Référence aux normes»

Résumé

La présente note a été établie par le secrétariat, à la demande du Bureau, afin de faciliter le débat sur la Recommandation D intitulée «Référence aux normes» à la vingt-troisième session du Groupe de travail et à la Conférence internationale sur les «Normes et cadres réglementaires».

Elle est soumise ci-après de manière à susciter un débat et à mettre en évidence des questions éventuelles à examiner. Les délégations souhaiteront peut-être exprimer – par écrit, avant la session, ou oralement, lors de la session elle-même – leurs propres positions sur la révision de cette recommandation et les arguments qu'elles présentent à l'appui. Le secrétariat facilitera la distribution de toutes les informations qu'il reçoit.

I. Contexte actuel de la Recommandation D

1. La Recommandation D a été adoptée en 1974 et sa dernière révision remonte à 1995. Depuis, le contexte a évolué de manière significative:

a) La pertinence et les avantages de la méthode de «référence aux normes» sont reconnus sur le plan international, à la fois dans la région de la CEE et dans le reste du monde;

b) Les normes sont utilisées en soutien à la législation par les autorités compétentes dans la majorité des États membres de la CEE, ainsi que sur le plan international;

c) Une évolution importante survenue dans la région de la CEE depuis la dernière révision de la Recommandation D a été la diffusion en 2004 de la Communication au Parlement européen et au Conseil «sur le rôle de la normalisation européenne dans le cadre des politiques et de la législation européennes» (COM(2004) 674 final). Cette communication énonce que:

i) La normalisation fait partie intégrante des politiques du Conseil et de la Commission visant à «mieux légiférer»;

ii) La normalisation européenne, en tant que soutien de la législation «Nouvelle Approche», s'est avérée un outil efficace et essentiel dans l'achèvement du Marché unique pour les marchandises;

iii) La «Nouvelle Approche» s'est avérée être un modèle de législation spécifique par lequel l'intérêt public (c'est-à-dire la protection de la santé et de la sécurité publiques, la protection du consommateur et de l'environnement) et l'intérêt des entreprises privées à produire des normes correspondant à l'«état de l'art» pertinent, pouvaient être fusionnés d'une manière adéquate. Elle permet des formes plus souples et moins contraignantes de législation dans des domaines où, sinon, chaque détail devrait être déterminé par l'acte législatif lui-même;

iv) Il est hautement souhaitable d'étendre l'utilisation faite des normes dans des domaines relevant de la législation communautaire au-delà du marché unique, en tenant compte des spécificités des domaines concernés, conformément aux propositions «Gouvernance» et «Mieux légiférer» de la Commission.

2. Ces déclarations et recommandations ont été confirmées par le Conseil de l'UE dans ses conclusions sur le rôle de la normalisation européenne, de décembre 2004 (14790/204 Rev 2).

3. Dans ses conclusions de mars 2002 sur le rôle de la normalisation dans le cadre des politiques et de la législation européennes, le Conseil de l'UE avait invité la Commission et les États membres à **continuer de promouvoir**, auprès des partenaires commerciaux de la Communauté, **des modèles réglementaires compatibles avec les normes**, tels que ceux mis au point par la CEE, afin de promouvoir la coopération internationale et de faciliter l'accès au marché. Cette invitation est rappelée dans la conclusion du Conseil sur le même sujet, qui date de décembre 2004.

4. Dans sa circulaire A-119 de 1998 sur la participation des autorités fédérales à l'élaboration et l'utilisation de normes consensuelles d'application volontaire et aux activités d'évaluation de la conformité, l'Office of Management and Budget (Bureau de la gestion et du budget) des États-Unis d'Amérique fournit une description détaillée des raisons pour lesquelles les organismes de réglementation des États-Unis devraient recourir aux normes consensuelles d'application volontaire à l'appui de leur activité de

réglementation, ainsi que du calendrier et des modalités qu'ils devraient adopter pour ce faire (http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a119).

5. Plusieurs **guides** utiles ont été élaborés et publiés concernant l'utilisation de normes à l'appui de la législation, notamment:

a) Commission européenne, *Enterprise Guides: Methods of referencing standards in legislation with an emphasis on European legislation* (Guides à l'intention des entreprises: Méthodes de renvoi à des normes dans la législation, notamment la législation européenne), 2002;

b) Conseil canadien des normes: *Guide SNN «Principaux points à considérer dans l'élaboration et l'utilisation des normes dans les instruments législatifs»*, décembre 2006;

c) ISO/CEI: *Utilisation des normes internationales et de la référence à celles-ci dans la réglementation technique*, septembre 2007.

Comme thème, le «renvoi aux normes dans la législation» est de plus en plus perçu comme un élément des travaux relatifs aux «Bonnes pratiques réglementaires» ou à une «meilleure réglementation». L'Équipe START qui a élaboré le «Modèle international d'harmonisation technique» a, elle aussi, replacé le modèle dans le contexte des bonnes pratiques réglementaires, dès 2001. Bien entendu, le «Modèle international» s'inspire largement du mécanisme de référence aux normes:

Parallèlement à l'élaboration des objectifs réglementaires communs (ORC), les pays devraient s'enquérir de l'existence de normes internationales pertinentes auxquelles il pourrait être fait référence. S'il n'en existe pas, ils pourraient, par l'intermédiaire de leurs représentants officiels, engager des consultations avec les organismes internationaux de normalisation concernant l'opportunité de lancer des travaux sur de nouvelles normes à l'appui de dispositions spécifiques des ORC. On peut supposer que les pays participant à l'élaboration des ORC appuieraient ces activités connexes de normalisation dans la limite de leurs ressources disponibles et qu'ils s'abstiendraient de mener des activités susceptibles d'entrer en conflit avec ces travaux ou de les contrarier. Lorsqu'il existe des normes internationales appropriées établies par des organismes internationaux de normalisation, les ORC devraient y faire référence et en préciser les conditions d'utilisation.

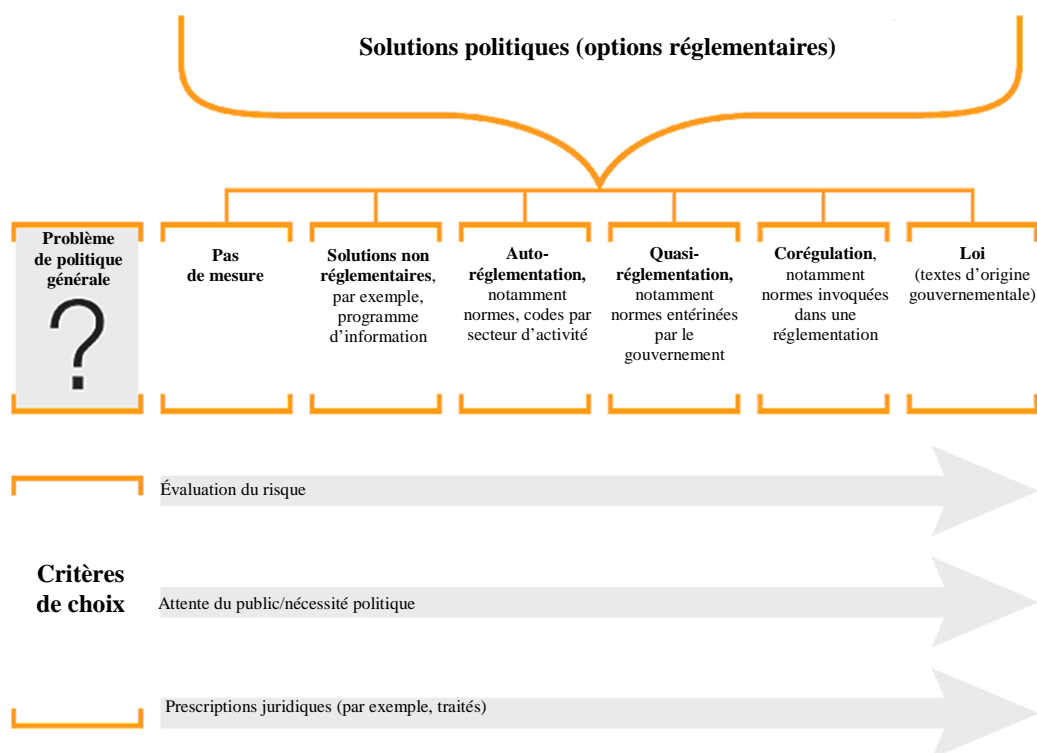
(Recommandation L de la CEE)

6. Dans sa Communication intitulée «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire», la Commission européenne souligne que:

*«Dans certains cas, la **corégulation** peut s'avérer plus efficiente et pratique que les outils législatifs classiques pour atteindre certains objectifs. La normalisation par des organismes indépendants est un exemple d'instrument de corégulation reconnu. La Commission l'encourage activement comme alternative ou complément à la législation.»*

7. Par conséquent, la Commission annonce qu'elle «privilégiera une méthode législative simplifiée et accroîtra son soutien à la normalisation, qui a fait ses preuves dans le cadre de la libre circulation des marchandises».

8. Le diagramme qui suit, trouvé sur le site Web de Standards Australia, pourrait servir à illustrer certains des rôles que peuvent jouer les normes dans le cadre de l'élaboration de politiques, contribuant ainsi à une meilleure réglementation:



II. Observations supplémentaires

9. Bien que la méthode générale de référence aux normes semble être largement connue et acceptée, elle ne s'applique pas de manière égale aux différentes techniques existantes de renvoi aux normes ou, formulée en termes plus généraux, d'utilisation des normes en soutien de la législation. Trop souvent, les gouvernements et leurs organismes de réglementation ne prennent en considération que les options dites d'**incorporation** (du texte de la norme dans le texte du règlement) ou de **référence exclusive**. Dans les deux cas, la norme est incorporée à la législation et, partant, devient obligatoire. En outre, il est assez fréquent que les gouvernements, comme dans le cas des États-Unis, obligent leurs organismes de réglementation, lorsqu'ils se réfèrent à des normes dans leurs réglementations, à n'utiliser que la référence **datée** (exclusive). Selon les pratiques individuelles, cette référence datée peut même exclure de futures modifications (après révision) de la norme référencée, supprimant ainsi plusieurs des avantages classiques de la méthode de référence.

10. La loi fédérale de la Fédération de Russie sur la réglementation technique stipule que les normes internationales et (ou) les normes nationales peuvent être utilisées, en totalité ou en partie, pour servir de fondement à l'élaboration de projets de règlements techniques. En règle générale, ceci veut dire que les textes des normes sont, en totalité ou en partie, incorporés au texte de la réglementation ou référencés de manière exclusive.

11. La fréquente utilisation de la méthode la plus restrictive de référence aux normes, qui transforme en loi des normes d'application volontaire, a suscité un large débat et plusieurs procès, notamment aux États-Unis. Les affaires portaient sur des questions de paiement, d'accès et de protection du droit d'auteur concernant des documents qui ont été élaborés en tant que «normes consensuelles d'application volontaire» et sont devenus des «lois». Pour les organismes de normalisation, la menace suscitée par ce débat et les procès

qui s'en sont suivi concernait leurs modèles économiques et financiers fondamentaux, qui dépendent largement de la vente de normes, notamment de normes référencées dans la législation. Si les tribunaux avaient déterminé que les normes référencées de manière exclusive étaient des «lois» et seraient désormais disponibles gratuitement, ceci aurait affecté de manière dramatique la majorité des organismes de normalisation aux États-Unis et ailleurs. Toutefois, la plupart des jugements ont établi que:

- Tout le monde devrait avoir le droit d'accéder aux normes référencées dans la législation et être en mesure de les examiner, au minimum dans les locaux des administrations et les bibliothèques en les consultant sur place; et
- La protection du droit d'auteur doit continuer d'être accordée aux concepteurs de normes pour leurs œuvres originales.

12. En conséquence de ces décisions judiciaires, certaines normes référencées sont maintenant disponibles en ligne aux États-Unis pour y être visionnées gratuitement. Toutefois, l'affaire est loin d'être terminée, et chaque fois que des normes sont rendues obligatoires par référence, il est probable que la pression exercée sur les organismes de réglementation et sur les organismes de normalisation pour qu'ils mettent ces normes à disposition sans restrictions et gratuitement continue et même augmente.

13. Un remède éventuel à cette pression (qui pourrait au bout du compte nuire à la normalisation en tant que discipline, l'appel en faveur de la gratuité des normes touchant même les normes consensuelles d'application volontaire qui ne sont pas mentionnées dans la législation) serait la référence **indicative** aux normes. Cette référence aux normes, qui leur permet de conserver leur statut d'application volontaire, constitue un élément indispensable de la Nouvelle Approche et, en tant que telle, a contribué de manière importante au succès de cette approche et à sa réputation, même au-delà des frontières de l'UE. Quoiqu'il en soit, l'application effective de la référence indicative est demeurée très largement une spécialité européenne. L'une des raisons pourrait se trouver dans l'argumentation suivante:

- La référence indicative aux normes est étroitement liée à la Nouvelle Approche de l'UE;
- La Nouvelle Approche s'appuie sur la déclaration de conformité du fournisseur comme option d'évaluation de conformité jugée adéquate pour de nombreux produits de base qui sont commercialisés en grandes quantités;
- La déclaration de conformité du fournisseur requiert des structures et des opérations de surveillance des marchés très efficaces pour garantir un niveau élevé de sécurité des produits;
- Les investissements nécessaires dans le domaine de la surveillance des marchés doivent être pour leur plus grande part consentis par le gouvernement étant donné que la surveillance des marchés incombe principalement à l'État.

14. La conclusion que de nombreux pays semblent en tirer est que l'application de la référence indicative aux normes requiert, en matière d'infrastructures et de ressources humaines pour la surveillance des marchés, des investissements considérables qui ne sont pas jugés réalisables au regard de leur situation économique actuelle.

15. Sans s'étendre sur la nature exacte de la relation entre surveillance des marchés et mécanisme de référence aux normes, il peut être confirmé que l'établissement d'une surveillance efficace des marchés constitue un défi, en particulier, mais pas seulement, pour les pays en développement et les nouveaux pays industriels. La plupart des conditions minimales à satisfaire exigent des investissements substantiels, par exemple dans la mobilisation et la formation continue des inspecteurs du marché, à prélever sur le budget de

l'État. Alors que les investissements réalisés par des parties du secteur privé, par exemple dans les laboratoires d'essai, pourraient être une réponse adéquate, il y a très peu de garantie que le retour sur investissement soit satisfaisant en raison de l'insuffisance de la demande d'essais. D'autres conditions pour parvenir à une surveillance effective des marchés et à une application de la législation pertinente pourraient nécessiter des modifications importantes à apporter à la configuration globale de larges parties de l'infrastructure liée à la qualité:

- Comment garantir que la surveillance des marchés soit effectuée par un organisme d'État pleinement indépendant à l'abri des conflits d'intérêts?
- La surveillance des marchés est-elle suffisamment et clairement distincte de l'évaluation de la conformité effectuée par une tierce partie préalablement à la mise sur le marché?
- Comment fournir un accès adéquat à des laboratoires d'essai indépendants dans les secteurs prioritaires?
- Comment éviter les conflits d'intérêts pour les organismes participant à la fois à l'évaluation de conformité et à la surveillance des marchés?

16. En résumé, la thèse avancée ici est que plus on sera attentif à une surveillance des marchés efficace – outre l'évaluation de la conformité effectuée par une tierce partie préalablement à la mise sur le marché – meilleures seront les chances de succès en matière d'application de la référence indicative aux normes.

III. Bibliographie sélective

a) ANSI (Institut américain de normalisation): «Why Voluntary Consensus Standards Incorporated by Reference into Federal Government Regulations Are Copyright Protected» (Pourquoi les normes consensuelles d'application volontaire incorporées par référence dans les réglementations du Gouvernement fédéral sont protégées par le droit d'auteur), non daté, site Web de l'ANSI.

b) Commission européenne, Enterprise Guides: «Methods of referencing standards in legislation with an emphasis on European legislation» (Guides à l'intention des entreprises: «Méthodes de renvoi à des normes dans la législation, notamment la législation européenne»), 2002.

c) Commission européenne: «Communication au Parlement européen et au Conseil sur le rôle de la normalisation européenne dans le cadre des politiques et de la législation européennes» COM(2004) 674 final.

d) ISO/CEI: Utilisation des normes internationales et de la référence à celles-ci dans la réglementation technique, septembre 2007.

e) Office of Management and Budget (Bureau de la gestion et du budget des États-Unis): Circular A-119 «Federal Participation in the Development and Use of Voluntary Consensus Standards and in Conformity Assessment Activities» (Circulaire A-119 «Participation du Gouvernement fédéral à l'élaboration et à l'utilisation des normes consensuelles d'application volontaire et aux activités d'évaluation de conformité), 1998.

f) Fédération de Russie, loi fédérale n° 184-Φ3, en date du 27 décembre 2022, sur la réglementation technique (http://www.gost.ru/wps/portal/pages.en.Activity?WCM_GLOBAL_CONTEXT=gost/GOST/Activity/Standardization).

g) Conseil canadien des normes: Guide SNN «Principaux points à considérer dans l'élaboration et l'utilisation des normes dans les instruments législatifs», décembre 2006.

h) OMC, Comité des obstacles techniques au commerce: «Compilation des sources concernant les bonnes pratiques réglementaires», G/TBT/W/341, 13 septembre 2011.
