

à Systèmes de normes

Guide à l'intention des organismes
de réglementation canadiens



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

Pour de plus amples renseignements, s'adresser à la :

Direction générale de la politique stratégique
Industrie Canada
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Téléphone : (613) 954-3557
Télécopieur : (613) 952-8761

On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande. Communiquer avec le Centre de diffusion de l'information dont les coordonnées suivent.

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de cette publication, s'adresser également au :

Centre de diffusion de l'information
Direction générale des communications et du marketing
Industrie Canada
Bureau 268D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

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

Cette publication est également offerte par voie électronique sur le Web (www.strategis.gc.ca/normesguide).

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à copyright.droitdauteur@communication.gc.ca.

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

N° de catalogue Iu70-4/5-2004
ISBN 0-662-67988-1
54061B

Also available in English under the title *Standards Systems – A Guide for Canadian Regulators*.



Contient 20 p. 100
de matières
recyclées

Systemes de normes

Guide à l'intention des organismes
de réglementation canadiens



Remerciements



Industrie Canada remercie les nombreux particuliers et organismes qui ont participé à l'élaboration de ce guide, prodigué leurs conseils et donné leur appui. Sa gratitude s'adresse particulièrement à :

Robert Howse, Faculté de droit, Université de Toronto;

Bill Leiss, École des études publiques, Université Queen's;

Peter Victor, Études environnementales, Université York;

Bruce Doern, École d'administration publique, Université Carleton;

Tony Flood, Gould Shawmut Co.;

ainsi qu'aux fonctionnaires de Santé Canada, de Transports Canada, d'Environnement Canada, de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, d'Industrie Canada, du Conseil canadien des normes, de l'Association des consommateurs du Canada et de l'Association canadienne de normalisation qui ont jeté un précieux éclairage sur les questions abordées dans ce guide.

Table des matières

Introduction	4
Chapitre 1 : Vue d'ensemble des normes	6
Conseil canadien des normes	6
Organismes d'élaboration de normes	6
Organismes d'évaluation de la conformité	7
Régime international de normes	7
Tendances observables dans l'application de normes	8
Chapitre 2: Utilisation des processus d'élaboration de normes pour les règlements	10
Modes possibles d'incorporation de normes à un régime de réglementation	10
Processus d'élaboration des normes	11
Aspects à considérer	13
Chapitre 3: Recours à des processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes	25
Choix d'un processus et situation actuelle	25
Aspects à considérer	28
Chapitre 4: Les normes d'application volontaire comme solution de rechange à la réglementation	36
Aspects à considérer	37
Conclusion	41
Annexe A Vue d'ensemble du système national de normes du Canada	42
Système national de normes	42
Conseil canadien des normes	43
Organismes d'élaboration de normes	43
Organismes d'évaluation de la conformité	45
Organismes internationaux de normalisation	45
Régimes de normalisation fonctionnant hors du SNN	47
Annexe B Résumé des exigences découlant des accords commerciaux internationaux	49
Annexe C Liste des sigles	51
Figures	
Figure 1 : Le processus d'élaboration des normes prescrit par le Conseil canadien des normes	12
Figure 2 : Les systèmes international et national de normes	42

Introduction



Diverses raisons peuvent amener les gouvernements à intervenir dans le fonctionnement du marché. Pour réaliser ces interventions, ils peuvent choisir au sein d'une vaste gamme d'instruments allant des règlements aux programmes d'éducation. Le présent guide a pour objet de présenter aux hauts fonctionnaires fédéraux le sous-ensemble de ces instruments et options que constitue le Système national de normes.

Le Système national de normes (SNN) est l'ensemble du dispositif servant à élaborer, faire connaître et appliquer les normes au Canada. La coordination des activités menées dans le cadre de ce système est assurée par le Conseil canadien des normes (CCN). Ce dernier est aussi chargé de l'accréditation des organismes d'élaboration de normes (OEN) et des organismes d'évaluation de la conformité. Le SNN n'englobe pas toutes les activités relatives aux normes qui se déroulent au Canada¹. Le présent guide traite principalement des organismes accrédités par le CCN, bien que de nombreux concepts qui y sont présentés puissent s'appliquer aux organismes internationaux de normalisation et certains d'entre eux, à des organismes non accrédités également.

Ce guide n'est pas normatif : il ne propose pas que des normes établies par consensus ou que des processus d'évaluation de la conformité soient appliqués à un problème donné. Les gouvernements ont de nombreux outils d'intervention à leur disposition. Certains se révèlent plus adéquats ou plus efficaces que d'autres dans une situation donnée; certains sont plus ou moins utilisables, compte tenu du climat politique et des priorités du gouvernement en place. Dans beaucoup de cas, la méthode la plus efficace consiste à recourir à un ensemble d'instruments. Les décideurs devront continuer de choisir et de concevoir des instruments pour atteindre les objectifs divers de leurs politiques; le présent guide propose toutefois que le gouvernement se serve du SNN pour renforcer les instruments d'intervention disponibles et acquérir une plus grande marge de manœuvre dans l'emploi de ces instruments.

Les OEN élaborent des normes en suivant les lignes directrices émises par le CCN sur la façon de procéder. (On notera que le terme *norme* peut revêtir plusieurs sens lorsqu'il est employé dans la conversation ou dans les lois et règlements. Le sens que donne le présent guide à ce terme est celui des normes élaborées par des organismes d'élaboration de normes accrédités.)

Les organismes d'évaluation de la conformité mènent trois genres d'activités liées à la surveillance et à la vérification de la conformité aux normes : les essais, la certification et l'enregistrement des systèmes de management.

Le contexte international à l'intérieur duquel évolue le SNN acquiert une importance grandissante. Tout comme cela s'est produit dans le cas du Canada, les systèmes nationaux de normes d'autres pays ont pris une ampleur et une importance considérables au cours des dernières décennies. Dans la même veine, l'établissement de normes internationales par des organismes tels que l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et la Commission électrotechnique internationale (CEI) a favorisé l'ouverture de marchés mondiaux en offrant aux importateurs la possibilité de satisfaire aux exigences locales et en permettant une coordination et une intégration en matière de pièces et de procédés provenant de pays divers. En conséquence, les entreprises canadiennes doivent à présent tenir compte des avantages que pourrait comporter une conformité aux normes établies au pays, dans d'autres pays et à l'échelle internationale. Le CCN coordonne la participation du Canada aux activités des

1. On trouvera à l'annexe A une description détaillée des organismes non accrédités qui interviennent dans la normalisation.

organismes internationaux de normalisation. Dans le même ordre d'idées, les organismes d'élaboration de normes et les organismes d'évaluation de la conformité du Canada suivent de près les activités des organismes étrangers et internationaux.

Le recours à des normes pour évaluer la conception et le rendement de produits et de procédés est devenu de plus en plus courant et de plus en plus important dans toutes les sociétés industrielles. La croissance du commerce international, les problèmes de compatibilité technique et les pressions des consommateurs en faveur d'une information aisément compréhensible se sont conjugués pour accroître de manière considérable l'importance stratégique et pratique des normes. Reconnaisant l'importance de ce phénomène, l'Accord sur le commerce intérieur demande aux divers gouvernements du Canada d'avoir plus fréquemment recours aux normes et aux organismes d'évaluation de la conformité. Les accords commerciaux internationaux tels que l'Accord de libre-échange nord-américain et l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce conclu dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce obligent les divers gouvernements canadiens à examiner la possibilité de recourir à des normes internationales lorsqu'ils élaborent des règlements internes. Dans la même veine, la *Politique de réglementation 1995* du gouvernement du Canada exige que les hauts fonctionnaires fédéraux déterminent s'il existe une norme internationale à partir de laquelle ils pourraient élaborer un règlement interne.

Ce guide comprend quatre chapitres et trois annexes.

Le chapitre 1 offre une vue d'ensemble des normes nationales et internationales.

Le chapitre 2 analyse des questions auxquelles les gouvernements devraient prêter attention lorsqu'ils font appel à des organismes d'élaboration de normes pour élaborer des normes devant être incorporées à des règlements.

Le chapitre 3 analyse des questions auxquelles les gouvernements devraient prêter attention lorsqu'ils emploient des processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes pour promouvoir et surveiller le respect des règlements.

Le chapitre 4 analyse des questions auxquelles les gouvernements devraient prêter attention lorsqu'ils encouragent l'élaboration de normes d'application volontaire comme complément aux régimes de réglementation.

L'annexe A donne une description des principaux organismes de normalisation.

L'annexe B résume les dispositions des plus importants accords commerciaux internationaux signés par le Canada qui touchent l'élaboration et l'application de normes.

L'annexe C est une liste des sigles utilisés dans le présent guide.

Vie d'ensemble des normes



Caractéristiques essentielles des normes

- Elles sont élaborées dans le cadre d'un processus multipartite fondé sur le consensus.
- Elles stipulent les exigences auxquelles doit satisfaire un produit, un procédé ou un service.
- Elles sont rédigées sous les auspices d'un OEN reconnu.

Conseil canadien des normes

Le Système national de normes (SNN) assure l'élaboration, la diffusion et l'application des normes au Canada². Le Conseil canadien des normes (CCN) est chargé de la coordination des activités qui relèvent du SNN. Le CCN est une société d'État fédérale où l'on retrouve des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et d'un large éventail d'organismes publics et de sociétés privées. Il prescrit des politiques et des méthodes d'élaboration de normes nationales pour le Canada, coordonne la participation du Canada au système international de normes et accrédite plus de 400 organismes participant à l'élaboration de normes et à la certification de produits ou de services, menant des essais ou enregistrant des systèmes de management au Canada.

Organismes d'élaboration de normes

Il existe au Canada quatre organismes d'élaboration de normes (OEN) accrédités par le CCN : l'Association canadienne de normalisation (CSA), les Laboratoires des assureurs du Canada (ULC), l'Office des normes générales du Canada (ONGC) et le Bureau de normalisation du Québec (BNQ). L'annexe A donne des renseignements supplémentaires sur ces OEN.

Les OEN établissent des normes en se conformant à la manière de procéder prescrite par le CCN. Celle-ci comprend le recours à un comité multipartite, une prise de décision fondée sur le consensus, et l'obligation de faire paraître un avis public et de permettre la formulation de commentaires. Voir le chapitre 2 pour une analyse complète du processus d'élaboration des normes.

Genres de normes

Les OEN élaborent quatre genres de normes.

Normes de rendement : les essais qui simulent le rendement d'un produit dans des conditions réelles de service sont à la base de normes dans des domaines tels que la sécurité alimentaire, la consommation de carburant et les modèles d'emballage pour le transport de marchandises dangereuses.

Normes prescriptives : ces normes définissent les caractéristiques des produits telles que l'épaisseur, le genre et les dimensions d'un matériau (la norme CAN/ULC-S603-1992,

Norme sur les contenants d'acier pour entreposage souterrain de liquides inflammables et combustibles, en est un exemple).

Normes de conception : ces normes régissent la conception et les caractéristiques techniques précises d'un produit (p. ex., la norme Z662-03, Oil & Gas Pipeline Systems).

Normes de gestion : normes établies sur les procédés de management de la qualité (p. ex., normes de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) de la série 9000) et de management environnemental (p. ex. 2662-03, norme ISO 14000).

2. L'annexe A décrit de manière détaillée les divers éléments du SNN.

Les OEN peuvent soumettre les normes qu'ils élaborent au CCN pour les faire reconnaître comme Normes nationales du Canada. Les OEN rédigent également d'autres documents connexes aux normes tels que des codes et des lignes directrices (des documents destinés à offrir des conseils et de l'information et dont le contenu n'est pas d'application obligatoire).

Organismes d'évaluation de la conformité

Le SNN inclut également des organismes qui offrent trois services d'évaluation de la conformité liés à la surveillance et à la vérification du respect des normes : la certification, les essais et l'enregistrement des systèmes de management.

Les marques d'un organisme de certification (OC) attestent que des produits ou des services sont conformes à des normes. Les OC font régulièrement des vérifications sur place, prennent des échantillons et font des essais des produits ou services certifiés. En 2003 on comptait, au Canada et aux États-Unis, 27 organismes de certification (OC) reconnus par le Conseil canadien des normes (CCN).

Les organismes d'essais déterminent si un produit ou un service satisfait à la norme établie. Il existe actuellement au Canada plus de 350 organismes d'essais accrédités, ce groupe comprenant des laboratoires privés de recherche, des établissements gouvernementaux et de l'industrie, ainsi que la plupart des organismes de certification. Le CCN accrédite ces organismes en se fondant sur leur capacité d'effectuer des essais selon des normes et façons de procéder reconnues et sur leur capacité de documenter les résultats de ces essais.

Le procédé qui consiste à démontrer la conformité à une norme de management est appelé enregistrement des systèmes de management, un ajout relativement récent aux activités du SNN. Les registraires de systèmes de management émettent des certificats d'enregistrement aux sociétés qui satisfont à l'une des quatre normes de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) sur le management de la qualité (série ISO 9000) ou à la norme de management environnemental ISO 14000. Au milieu de l'année 2003, le CCN avait accrédité environ 27 organismes d'enregistrement de systèmes de management.

Régime international de normes

Ainsi qu'il a été noté précédemment, le SNN exerce ses activités à l'intérieur d'un régime international de normes qui inclut tout bien les autres systèmes nationaux de normes que les divers organismes internationaux d'élaboration de normes et d'évaluation de la conformité aux normes. Mentionnons, parmi ces derniers, l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et la Commission électrotechnique internationale (CEI), ainsi que de nombreux organismes spécialisés tels que l'Union internationale des télécommunications, l'Organisation internationale de métrologie légale, la Commission du Codex Alimentarius, le Comité consultatif international télégraphique et téléphonique, l'Institut international du froid, le Bureau international des poids et mesures, l'Association du transport aérien international, l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation internationale du travail. L'annexe A donne une description des organismes internationaux de normalisation.

Tendances observables dans l'application de normes

Effets de l'emploi efficace de normes sur la compétitivité

Les normes jouent un rôle d'importance croissante dans l'amélioration du fonctionnement du marché, ainsi que dans la promotion de la croissance et dans le développement du commerce. Il y a eu une augmentation rapide du nombre de normes qu'appliquent la plupart des principaux partenaires commerciaux du Canada. Plusieurs facteurs ont contribué à ce phénomène : la production de masse, la spécialisation du travail, une demande croissante de pièces interchangeables, la mondialisation, les craintes des fabricants à l'égard des litiges que peut entraîner la responsabilité du fait du produit, la demande de produits bon marché, les pressions des consommateurs en faveur d'une information sur les produits aisément compréhensible, la demande du public en matière de sécurité et de contrôle de la qualité des produits, les problèmes de compatibilité technique entre les produits et, enfin, la demande de précision dans les poids et mesures des produits.

Les normes sont devenues des éléments clés de la compétitivité économique. La normalisation a plusieurs avantages :

- l'accroissement de l'efficacité technique grâce à une plus grande facilité de remplacement des produits d'une entreprise par ceux d'une autre ou de combinaison des produits d'une entreprise à ceux d'une autre;
- l'interchangeabilité et la compatibilité des produits, ce qui favorise des niveaux plus élevés de productivité résultant d'économies d'échelle et de diversification;
- l'allocation optimale des ressources (une production de biens se conformant à des normes reconnues peut réduire la quantité d'informations dont les clients ont besoin pour prendre des décisions d'achat éclairées);
- une meilleure information qui peut réduire le risque de défaillance du produit et la crainte d'un tel risque chez le consommateur;
- l'innovation technique et la création de nouveaux produits grâce à l'application de normes d'avant-garde;
- la diminution des coûts de traduction (tels que ceux du transfert de données entre des systèmes utilisant des logiciels différents).

Les organisations appliquent des normes à une gamme élargie de produits, de procédés et de services parce que les normes ne portent plus uniquement sur des mesures protégeant directement la santé ou les consommateurs, ou assurant la sécurité. Le meilleur exemple est sans doute celui de la série de normes de management de la qualité ISO 9000. En outre, de plus en plus de normes sont établies en fonction d'objectifs au lieu de simplement prescrire. Cette tendance favorise l'innovation et diminue le risque qu'une norme devienne un obstacle à la concurrence.

Importance croissante de l'établissement de normes internationales

Si la normalisation offre des avantages considérables sur le plan national, elle devient aussi toujours plus importante sur le plan international. L'emploi de certaines technologies modernes et la création de certains nouveaux produits exigent en effet une normalisation internationale. Internet fonctionne grâce à certains protocoles d'interconnexion sur lesquels il y a eu accord. Les normes profitent également aux utilisateurs en leur offrant une information fiable sur la qualité, la sécurité et le rendement des produits. À titre d'exemple, une norme sera la garantie qu'un appareil électrique pourra être branché dans une prise murale standard. La normalisation internationale facilite également l'ouverture des marchés mondiaux en offrant aux importateurs la possibilité de satisfaire aux exigences locales en matière de sécurité et en assurant une combinaison possible de pièces provenant de divers pays.

Les accords commerciaux internationaux, tels que l'Organisation mondiale du commerce, et les accords régionaux tels que l'Accord de libre-échange nord-américain exigent à présent des pays participants qu'ils examinent la possibilité d'utiliser des normes internationales lorsqu'ils établissent des règles devant guider l'industrie. (L'annexe B donne un résumé des dispositions de ces accords en cette matière.) Il en résulte donc un accroissement du rythme d'établissement de normes internationales. Ainsi, l'ISO publie actuellement quelque 900 normes et documents normatifs par an, soit environ cinq fois plus qu'il y a 25 ans.

Le recours croissant à des normes internationales a donné une importance nettement plus considérable au lien à établir entre les projets internes d'élaboration de règlements et de normes, et les tendances internationales³. Il est rarement possible à présent pour les gouvernements d'élaborer des normes nationales sans une évaluation serrée des problèmes de concordance avec les normes internationales en vigueur ou à venir⁴.

La place croissante que prennent les normes internationales a également conféré à la participation aux activités de fixation de ces normes une importance stratégique plus grande que jamais auparavant. Cette participation peut contribuer à faire en sorte que les normes internationales servent les intérêts canadiens. Elle peut également réduire le temps et l'argent que les gouvernements doivent consacrer par la suite à élaborer ou modifier des normes et des règlements internes ayant le même objet.

3. Il est important d'assurer la synchronisation des normes nationales et des normes internationales. L'élaboration d'une norme nationale avant la publication d'une norme internationale comporte des risques puisque le travail accompli sur le plan national pourrait ne pas concorder avec l'orientation retenue sur le plan international. Par ailleurs, l'établissement préalable d'une norme nationale peut offrir un avantage stratégique lors des négociations internationales. À titre d'exemple, le fait qu'elle ait élaboré sa norme sur le système de gestion de l'environnement a beaucoup aidé la CSA lors des discussions sur la norme ISO 14000. La validité de ces considérations stratégiques varie énormément et chaque cas devrait être jugé sur le fond.

4. Les gouvernements doivent prendre une importante décision lorsque de grands marchés d'exportation appliquent des normes différentes (l'existence aux États-Unis de normes différentes de celles de l'Union européenne en est un exemple). Ces situations exigent qu'on juge de l'importance relative des divers marchés et des tendances internationales probables à l'égard des normes pouvant s'appliquer au produit ou procédé en cause.

Utilisation des processus d'élaboration de normes pour les règlements



Cas hybrides

- Les gouvernements élaborent eux-mêmes certains règlements à l'aide de processus consensuels semblables à ceux utilisés pour les normes.
- Certaines normes sont élaborées par un organisme d'élaboration de normes, prescrites par des règlements et appliquées au moyen de l'appareil réglementaire.
- Certains règlements sont appliqués au moyen de processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes.

Modes possibles d'incorporation de normes à un régime de réglementation

Dans la plupart des cas, les régimes de réglementation sont constitués d'un ensemble complexe de règles, de directives, de politiques destinées à assurer la conformité à cette réglementation, d'instruments de contrôle sur l'exercice de pouvoirs discrétionnaires, de pratiques bien établies et de traditions. Les règles sont habituellement obligatoires et se fondent sur des lois ou sur des règlements adoptés en vertu des pouvoirs d'habilitation qu'accorde la loi.

Les gouvernements peuvent utiliser le processus d'élaboration de normes pour créer un certain nombre des éléments d'un régime de réglementation, qu'il s'agisse des règles obligatoires établies dans les lois ou les règlements ou des directives non obligatoires qui servent parfois à élaborer les règles.

Il existe plusieurs façons possibles d'utiliser des normes pour créer des règles obligatoires dans un régime de réglementation. Une norme peut inclure toutes les exigences du règlement. À titre d'exemple, le Code de recommandations techniques pour la protection de l'environnement applicable aux systèmes de stockage souterrains de produits pétroliers et de produits apparentés de l'article 4.7.1 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* exige que les dispositifs de protection contre le trop-plein soient « conçus, fabriqués et certifiés » conformément à la norme établie en la matière par les Laboratoires des assureurs du Canada.

D'autre part, un règlement peut inclure une norme qui ne porte que sur une partie d'un comportement qu'on souhaite contrôler au moyen d'un autre ensemble, plus complet, d'exigences. Ainsi, les règlements de Santé Canada sur les instruments médicaux exigent, entre autres, que les procédés de fabrication de ces instruments, dans des catégories à risque déterminées, soient certifiés conformes aux normes de pratiques de fabrication des instruments médicaux de l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

Méthodes d'incorporation de normes au droit

Les normes peuvent être incorporées au droit de diverses manières :

- être incorporées directement dans les lois (la loi reproduit alors le libellé de la norme);
- être incorporées par renvoi dans les lois (la loi renvoie alors à une norme précise mais n'en reprend pas le libellé; l'article 10 de la *Loi sur les aliments et drogues* en est un exemple);
- être reproduites directement dans les règlements (les règlements sur le traitement du sperme et la procréation médicalement assistée en sont un exemple);
- être incorporées par renvoi dans les règlements (ainsi, les règlements sur le transport des matières dangereuses incorporent par renvoi de nombreuses normes nationales et internationales);
- être utilisées comme lignes directrices pour élaborer les règles contenues dans les lois ou les règlements (le s.B.01.056 (ann. 923) des règlements sur les aliments et drogues en est un exemple).

Processus d'élaboration des normes



Les OEN évitent d'émettre des normes lorsqu'ils ne se croient pas capables d'élaborer une norme valable sur le plan technique, soit en raison de la complexité du problème ou de leur manque de connaissances dans le domaine en cause.

Les organismes d'élaboration de normes (OEN) peuvent élaborer une norme en réponse à une demande de toute personne ou de tout organisme intéressé. Pour décider s'il doit élaborer une norme, l'OEN vérifie d'abord si une norme internationale existante ou en voie d'élaboration est susceptible de satisfaire au besoin du pays. Il s'assure ensuite que les diverses parties intéressées pourront fournir le financement nécessaire. L'OEN peut aussi tenir compte d'autres facteurs, dont la faisabilité du projet, la probabilité que la norme entraîne la création d'un programme de certification de produits en appui à la norme, la disponibilité des compétences requises et les avantages que la société pourra tirer de la norme.

De façon générale, les OEN sont moins intéressés à élaborer une norme lorsqu'il n'y a pas de fonds disponibles pour couvrir les frais de son élaboration ou lorsqu'ils prévoient qu'il sera difficile de réunir un comité technique répondant aux exigences « d'équilibre » du Conseil canadien des normes (CCN). Les OEN peuvent également se montrer réticents à élaborer une norme lorsqu'ils craignent une obligation éventuelle de réparer découlant de réclamations pour des dommages causés par des procédés ou des produits qui répondent à la norme.

L'élaboration de normes par des OEN accrédités respecte généralement les exigences formulées par le CCN sur la préparation et l'approbation de Normes nationales du Canada (CAN-P 2, version la plus récente) (voir la figure 1, page 12). Ces lignes directrices démontrent bien l'engagement général du milieu des normes envers le consensus et l'application régulière de la procédure établie.

La caractéristique la plus remarquable de ce processus est le fait qu'on s'appuie sur des comités techniques formés de bénévoles pour élaborer des normes au moyen d'une prise de décision fondée sur le consensus. Si un OEN décide d'élaborer une norme, il crée et appuie un comité technique dont les membres ont des compétences propres au domaine en cause et dont la composition présente un équilibre, tant sur le plan géographique que sur ceux des intérêts et des perspectives. La composition précise d'un comité est fonction du genre de norme à élaborer, mais il comprend habituellement des représentants des consommateurs et de l'intérêt général (p. ex. des universitaires et associations de protection), des fonctionnaires et des producteurs. Dans un certain nombre de domaines, tels que celui de la sécurité des enfants, des comités permanents peuvent participer à l'élaboration de plusieurs normes à la fois.

Le comité technique examine d'abord les normes existantes pour vérifier si elles sont applicables. Pour que des normes puissent faire partie des Normes nationales du Canada, il est exigé qu'elles soient compatibles avec les normes internationales en vigueur pour l'objet en cause ou qu'elles incorporent ces normes. Le comité entreprend également de déterminer les méthodes d'essais appropriées et la collecte des données nécessaires, et détermine l'ampleur du champ d'application de la norme.

Les décisions des comités techniques se prennent par consensus, ce qui exige un large accord mais non l'unanimité des parties en cause. Le processus suppose également que les membres des comités analysent et révisent les normes jusqu'à ce qu'ils se mettent d'accord sur celles-ci.

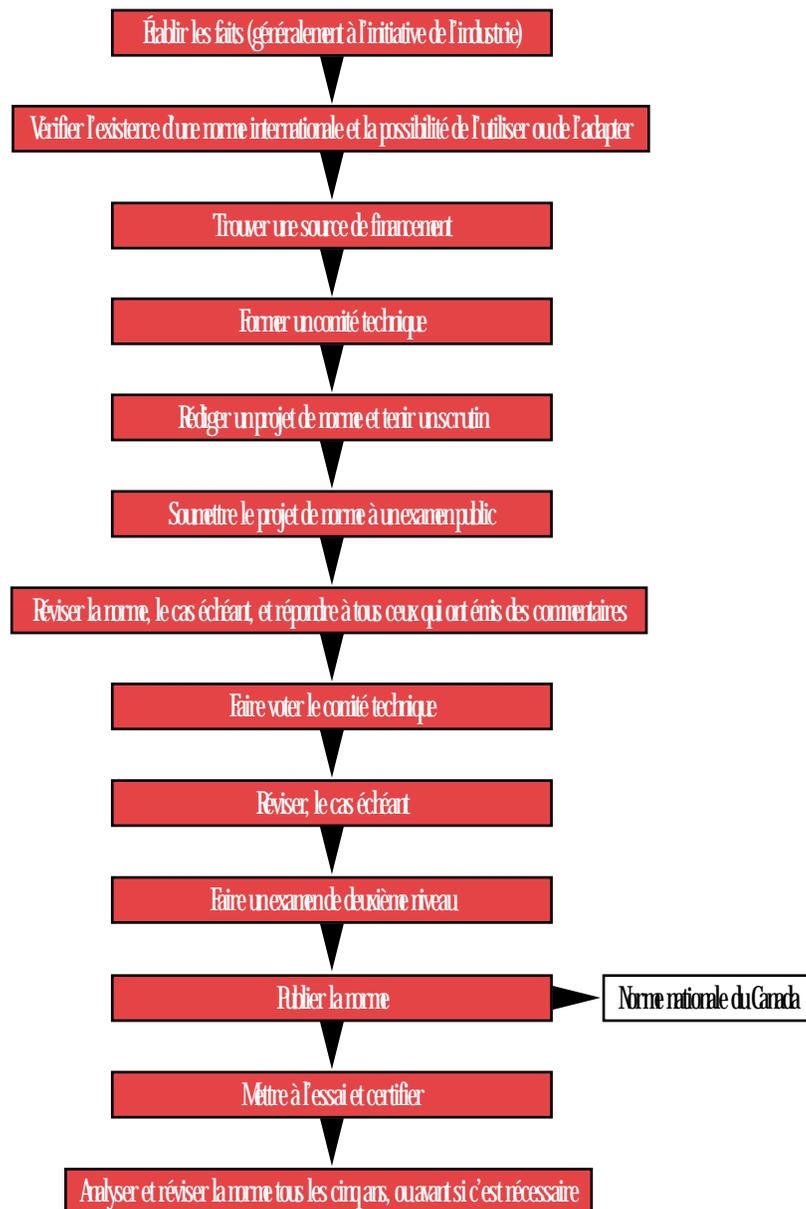
Les OEN veillent à ce que les normes soient soumises à un examen complet, à la fois sur le plan technique et sur celui des considérations générales. Lorsque l'objet de la norme met en jeu des questions de santé ou de sécurité, l'OEN fait aussi une évaluation minutieuse des risques.

Une fois qu'un comité a rédigé un projet de norme, l'OEN publie un avis invitant le public à examiner le projet et à faire des commentaires. En plus de faire parvenir le projet de norme à toute personne du public qui le demande, l'OEN peut aussi le distribuer à quelques examinateurs désignés par le comité ou le personnel de l'organisme. Ces examinateurs peuvent avoir des compétences ou des intérêts particuliers en rapport avec la norme. Cette étape est

destinée à assurer la conformité du processus (soit une représentation équilibrée et un consensus) plutôt qu'à réévaluer le contenu technique ou le fond. Avant d'adopter une norme, l'OEN alloue au moins 60 jours pour la présentation de commentaires par les parties intéressées, qu'elles soient du Canada ou de l'extérieur. Cette période peut être raccourcie pour des questions urgentes touchant la santé ou la sécurité.

L'administrateur du comité recueille ensuite tous les commentaires reçus et veille à ce que le comité les examine. Le comité intègre alors le contenu de ces commentaires à la norme ou expose les raisons pour lesquelles il ne le fait pas. Si quelqu'un s'informe du sort réservé à ses observations, l'OEN lui fournit une explication sur la façon dont le comité les a incorporées à la norme ou sur les raisons pour lesquelles il ne l'a pas fait.

Figure 1
Le processus d'élaboration des normes prescrit par le Conseil canadien des normes



L'élaboration de normes selon ce processus prend en moyenne de un an à un an et demi. Une fois la version finale de la norme établie, l'OEN la publie et met des exemplaires à la disposition de toute personne qui en demande, peu importe l'endroit où elle demeure, à des modalités et conditions raisonnables. Si l'OEN veut que la norme soit désignée Norme nationale du Canada, il doit la publier dans les deux langues officielles et se charger de la conserver, de l'analyser et de la mettre à jour tous les cinq ans. Une fois ces analyses terminées, l'OEN confirme, révisé ou retire la norme. L'OEN doit également consigner adéquatement par écrit le processus d'élaboration de la norme.

Comparaison des normes et des règlements

Normes

Processus d'élaboration des normes

- Les organismes d'élaboration de normes (OEN) contribuent à l'élaboration de normes en réponse aux demandes des promoteurs de tels projets.
- Les OEN cherchent à obtenir le consensus sur le contenu des normes.
- Les exigences d'examen et d'analyse du gouvernement ne s'appliquent pas aux normes élaborées par les OEN. Ceux-ci transmettent cependant les projets de norme à des experts pour examen.
- Les normes nationales du Canada sont automatiquement examinées et mises à jour au moins tous les cinq ans.

Évaluation de la conformité

- Les organismes de certification, les organismes d'essais et les organismes d'enregistrement de systèmes de management évaluent la conformité.

Règlements

Processus d'élaboration des règlements

- Les gouvernements jouent le rôle moteur dans l'élaboration des règlements.
- Les gouvernements consultent les parties intéressées mais ne recherchent pas nécessairement de consensus.
- Les règlements fédéraux sont soumis aux exigences du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation et font l'objet d'un examen par le ministère de la Justice du Canada.
- Le Conseil du Trésor exige l'examen périodique des règlements de façon à garantir qu'ils demeurent pertinents et à jour.

Contrôle d'application

- Les gouvernements se chargent eux-mêmes de l'application de leurs règlements ou, tout au moins, s'en tiennent responsables s'ils confient cette tâche à d'autres.

Aspects à considérer

Lorsque des fonctionnaires décident du moment et de la façon de réglementer, ils devraient tenir compte des principes de bonne gestion de la réglementation. Ces principes ont été fixés dans un certain nombre de documents, dont la *Politique de réglementation 1995* du gouvernement du Canada et les documents de l'Organisation de coopération et de développement économiques énonçant des recommandations et établissant une liste de contrôle pour la prise de décision en matière de réglementation.

Parmi les thèmes communs à une bonne gestion de la réglementation, mentionnons les suivants :

- la nécessité de définir clairement le problème auquel on souhaite s'attaquer;
- la possibilité offerte aux parties intéressées de présenter leur point de vue;
- la détermination des bénéfices et des coûts des mesures proposées;
- l'obligation de respecter les accords internationaux et interprovinciaux;
- la nécessité de se soumettre aux exigences de la loi;



Caractéristiques communes aux normes et aux règlements

- Les deux découlent d'un processus structuré d'établissement de règles.
- Les deux prescrivent l'état ou le résultat souhaité.
- Les deux doivent satisfaire à des critères similaires d'élaboration (c'est-à-dire valeur sur le plan technique, avantages certains et participation des parties intéressées).
- Les deux exigent la mise au point de stratégies d'application pour assurer l'atteinte de leurs objectifs.
- Les deux font l'objet d'une publication officielle.

- l'emploi d'une langue claire, compréhensible;
- la nécessité de rendre accessibles les règles ainsi établies .

En plus de respecter ces principes dans l'élaboration de règlements, les fonctionnaires veulent aussi s'assurer que le processus d'élaboration de normes répond aux objectifs plus larges de gestion de la réglementation afin de préserver la responsabilité. À titre d'exemple, les organismes gouvernementaux et les ministères doivent mettre au point un procédé adéquat de règlement des plaintes, mettre en œuvre des stratégies efficaces de contrôle et d'application, et allouer les ressources voulues à la mise en œuvre de leurs règlements, peu importe la façon dont ils élaborent les règles. En soi, l'emploi de normes ou du processus d'élaboration de normes ne garantit aucunement que ces exigences seront satisfaites. Lorsque des normes sont incorporées dans des règlements fédéraux, les responsables du processus de règlement des plaintes du ministère fédéral en cause doivent traiter de problèmes relatifs aux normes. De façon similaire, les ministères proposant que des normes soient incorporées dans des règlements devront gérer efficacement le programme de réglementation qui en résultera.

La sous-section suivante du guide traite d'éléments dont les fonctionnaires devraient tenir compte en ce qui a trait à la capacité des OEN d'élaborer des normes devant être intégrées à des règlements. Viennent ensuite six sous-sections qui examinent les répercussions que peuvent avoir ces processus sur les principes d'élaboration de la réglementation dont il est question ci-dessus. Les cinq dernières sous-sections traitent des aspects suivants : la responsabilité, les frais d'élaboration et de conservation des normes, l'élaboration des normes en temps opportun, la nature des engagements que le gouvernement peut et devrait offrir en regard de l'emploi d'une norme, et la participation gouvernementale aux comités techniques.

Capacité des OEN d'élaborer des normes devant être intégrées à des règlements

Le niveau de compétence de l'OEN et du comité chargé de la rédaction d'une norme dans le domaine en cause est une question importante pour les fonctionnaires qui songent à s'en remettre à un OEN pour l'élaboration d'une norme. Les OEN comptent principalement sur les compétences de leurs comités techniques. Au moment de la formation de ces comités, les OEN cherchent à s'assurer qu'ils comprennent des spécialistes qualifiés tout en répondant aux critères de représentation et d'équilibre. Il est également souhaitable que le personnel de l'OEN ait de l'expérience et des connaissances dans le domaine constituant l'objet de la norme et qu'il soit capable de commander des recherches à des universitaires ou à des consultants, au besoin.

Le processus d'accréditation du CCN exige que les OEN satisfassent à plusieurs critères, dont les suivants :

- la capacité de garantir un fonctionnement ininterrompu;
- l'aptitude à tenir compte des principaux intérêts nationaux à toutes les étapes d'élaboration d'une norme;
- la connaissance de la normalisation;
- la capacité d'offrir un service de secrétariat adéquat;
- l'emploi de méthodes bien définies de rédaction, d'examen, de publication et de diffusion de normes.

Consultation efficace

Il n'y a pas entente chez les observateurs et les participants sur le fait que le processus d'élaboration des normes du CCN permette en pratique une consultation efficace et une représentation équitable de toute la gamme des intérêts sur un enjeu donné. Il est donc important d'insister sur le fait que les fonctionnaires songeant à recourir à un OEN doivent consulter l'organisme pour déterminer si le procédé qu'il utilise satisfait aux exigences du gouvernement quant à son propre procédé.

Le CCN applique les règles suivantes pour l'élaboration d'une Norme nationale du Canada⁵ :

- le comité technique doit avoir une représentation équilibrée;
- les OEN doivent laisser place à l'apport du public, tant de façon ad hoc qu'au moyen d'un processus d'examen public;
- les décisions du comité doivent reposer sur un « consensus ».

Chacun de ces éléments est examiné en détail dans les paragraphes qui suivent.

Représentation équilibrée

Les règles du CCN sur la représentation équilibrée exigent « une concordance raisonnable entre les points de vue d'un certain nombre de personnes compétentes dont les intérêts réunis offrent un équilibre dans la représentation des producteurs, des consommateurs et autres intérêts concernés, d'une façon convenant à l'objet en cause ».

En dépit de ces exigences cependant, divers groupes de défense de l'intérêt public ont fait observer qu'ils ont eu de la difficulté à faire accepter leur participation aux comités techniques des OEN. Dans certains cas, des organisations non gouvernementales (ONG) se sont plaintes du fait que leurs demandes de participation en qualité de membre votant ont été rejetées. Dans la plupart des cas toutefois, les problèmes de participation des ONG découlent d'un manque de financement pour la préparation et les déplacements.

Bien que les fonctionnaires ne puissent imposer le choix des personnes qui font partie d'un comité technique dirigé par un OEN, ils peuvent influencer la composition d'un comité établi pour élaborer une norme qu'ils ont eux-mêmes demandée. Si les OEN se montrent normalement réceptifs à ces demandes ou suggestions, ils n'acceptent toutefois pas que le gouvernement détermine qui doit être écarté de la participation aux travaux du comité d'organismes particuliers⁷.

Apport du public

Outre le processus structuré de fonctionnement du comité, les OEN laissent place, par divers moyens, à un apport du public. La plupart des OEN annoncent publiquement leur intention de mettre une norme au point. Si une partie intéressée demande d'assister à une réunion d'un comité, celui-ci peut l'inviter à y assister à titre d'observatrice ou encore lui demander de faire un exposé en bonne et due forme du problème qu'elle souhaite soulever ou de la proposition qu'elle voudrait faire. Dans certains cas, le comité peut décider de s'occuper du problème soulevé en le soumettant à un sous-comité qui peut comprendre des membres qui ne font pas partie du comité.

Les comités techniques font également circuler des versions préliminaires des normes parmi les personnes intéressées et les experts techniques pendant une période minimale de 60 jours. Ils doivent examiner tous les commentaires reçus et y répondre.

Les OEN qui sont également des organismes de certification peuvent laisser place à un apport supplémentaire du public en transmettant les projets de nouvelles normes ou de révisions de normes à leurs clients.

5. Les organismes menant leurs activités à l'extérieur du SNN ne se conforment pas nécessairement aux exigences de ce processus. Les organismes non accrédités peuvent notamment ne pas faire appel aux processus multipartites et s'en remettre plutôt aux connaissances techniques de l'industrie.

6. Les règles du CCN reconnaissent que « ... il peut se présenter des situations où le sujet [...] est tellement spécialisé qu'il n'est pas possible de former un comité équilibré ». Dans de tels cas, le CCN exige de l'OEN qu'il explique les raisons de ce déséquilibre lorsqu'il lui achemine la norme proposée pour la faire reconnaître comme norme nationale du Canada.

7. Il est important de faire remarquer qu'en créant un comité technique, un OEN doit veiller à ce qu'aucun intérêt ne domine les autres quant au nombre de membres votants. En conséquence, dans certains cas ils ne peuvent accorder un droit de vote aux représentants de certaines parties intéressées. Ceci n'empêche toutefois pas toutes les parties intéressées d'apporter une contribution au comité technique.



Le CCN définit ainsi la représentation équilibrée : « aucune représentation d'une catégorie donnée d'intérêts ne peut dominer les mécanismes de votation du comité ». En conséquence, les OEN tentent généralement de veiller à ce que la composition d'un comité technique montre un équilibre des intérêts, tant sur le plan géographique que sur celui des intérêts de fond⁶.

L'importance croissante des normes internationales peut avoir des répercussions majeures sur la participation du public à l'élaboration de normes. Les exigences du CCN en matière de préparation et d'approbation de Normes nationales du Canada (CAN-P 2, version la plus récente) imposent aux OEN l'obligation de vérifier s'il existe des normes internationales qu'ils pourraient utiliser telles quelles ou adapter pour créer une norme canadienne. L'objectif de cette exigence est de pousser plus loin l'harmonisation et de réduire les barrières commerciales. Toutefois, le recours au nombre croissant de normes internationales qui en résulte a pour effet de réduire les possibilités qui s'offrent à la plupart des Canadiens de contribuer au processus d'élaboration des normes ou d'être consultés lors de ce processus. Ce problème se fait sentir tout aussi bien pour les règlements que pour les normes, puisque la politique gouvernementale et les obligations contractées en vertu des traités imposent également aux fonctionnaires de prendre les normes internationales en considération avant de rédiger des règlements. Si cette tendance fait ressortir la nécessité pour les OEN et les gouvernements canadiens de participer à l'élaboration des normes internationales, elle impose aussi des limites à la consultation et à l'apport du public.

Prise de décision reposant sur un consensus

Les OEN ont recours à un processus de prise de décision s'appuyant sur un consensus pour élaborer des normes. Selon la définition qu'en donne le CCN, un consensus ne signifie pas que les bénévoles qui forment le comité technique doivent atteindre un accord unanime sur la norme souhaitée. Il signifie plutôt que le groupe doit en arriver à un accord substantiel et tenter de répondre à toutes les objections; en d'autres mots, il suppose davantage que le concept de majorité simple, mais moins que l'unanimité.

La représentation équilibrée, l'apport du public et une prise de décision s'appuyant sur le consensus, ne sont pas des caractéristiques exclusives au processus d'élaboration de normes. Le gouvernement peut les reproduire au moyen de mécanismes tels les groupes consultatifs de spécialistes ou autres. Tous les organismes gouvernementaux de réglementation, à des degrés divers, font de la consultation en vue de la rédaction de nouveaux règlements et des modifications aux programmes de réglementation en vigueur. En fait, beaucoup d'organismes de réglementation ont à présent recours à un processus de négociation reposant sur un consensus pour en arriver à une entente sur les mesures de réglementation. Ainsi, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a rédigé des règlements en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* par l'entremise de son Comité consultatif de la réglementation, un organisme multipartite présidé par un animateur professionnel et fonctionnant selon le modèle du consensus.

Ce genre de négociation sur la réglementation mis en avant par le gouvernement est très similaire au processus fondé sur le consensus placé sous la responsabilité d'un OEN. En théorie, dans les deux cas, un large éventail de secteurs d'activité est représenté. On ne permet à aucun secteur de dominer le processus et le gouvernement n'est qu'un participant comme les autres à la table. Un facilitateur aide le groupe à atteindre un accord sous forme de consensus.

L'un des plus importants avantages d'un genre ou l'autre de processus reposant sur le consensus est de pouvoir renforcer le soutien et la conformité à la norme ainsi conçue chez ceux qui participent à son élaboration. Ayant été partie prenante à son élaboration, les participants de l'industrie seront plus enclins à accepter sa mise en œuvre. Pour le gouvernement, la réduction des frais employés à assurer la conformité à la norme peut faire plus que compenser les frais supplémentaires pouvant résulter de son appui au processus.

Cependant, le processus fondé sur le consensus ne convient pas toujours. Il est souvent long, ce qui ne permet pas une intervention rapide dans des situations urgentes. Lorsqu'il y a un aspect politique important dans la décision réglementaire ou lorsque la crédibilité de l'organisme de réglementation est un facteur important, il peut être nécessaire pour le gouvernement de conserver un plus grand contrôle qu'il ne pourrait le faire dans un processus reposant sur le consensus.



Le CCN définit ainsi le consensus : « un accord substantiel des représentants des secteurs d'activité concernés qui participent à l'élaboration d'une norme. Le consensus comporte une tentative de répondre à toutes les objections et suppose beaucoup plus que le concept de majorité simple mais pas nécessairement l'unanimité ». (CAN-P 2 version la plus récente)



Questions importantes sur le processus

- Dans quels cas le consensus, plutôt que la simple consultation, convient-il?
- Dans quel cas convient-il de s'en remettre à un processus fondé sur le consensus placé sous la responsabilité d'un OEN?



Lorsque le processus fondé sur le consensus convient, dans quelles conditions les décideurs politiques devraient-ils songer à s'en remettre à un OEN?

Le consensus peut également se révéler impossible lorsque les parties en cause ont des points de vue si divergents ou des convictions si opposées que le gouvernement doit s'en mêler pour qu'on en arrive à la décision finale. Il peut également exister des situations dans lesquelles les jugements de valeur constituent un élément à ce point important du processus d'élaboration de la réglementation que la notion de responsabilité exige que le décideur soit un représentant politique élu.

Les OEN ont parfois acquis plus d'expérience que le gouvernement quand il s'agit de dégager des décisions consensuelles dans un domaine donné. Dans certains cas, il peut être avantageux de tirer profit de la neutralité des OEN, particulièrement lorsque d'importants participants éventuels au processus ne font pas confiance au gouvernement sur cette question.

Les OEN ne sont toutefois pas toujours l'organisme qui convient pour diriger un processus fondé sur le consensus. L'un des facteurs à considérer dans la décision à prendre peut être de s'assurer que le public est convaincu que le gouvernement participe au processus. De nombreux observateurs voient dans la négociation sur la réglementation un processus directement mis en train par le gouvernement et intégré au processus d'élaboration de la réglementation. Ceci peut constituer un avantage dans certaines situations, particulièrement lorsqu'il est important que le public se rende compte que le gouvernement agit.

De plus, les processus placés sous la responsabilité des OEN n'offrent pas toujours un équilibre satisfaisant des intérêts en cause. Comme ces processus consensuels s'appuient sur une participation bénévole, ils peuvent favoriser les intérêts des grandes entreprises au détriment de ceux des petites ou des groupes de défense de l'intérêt public qui sont moins en mesure de se doter des ressources nécessaires à une participation efficace. Les normes portent souvent sur des sujets hautement techniques et beaucoup d'ONG ne possèdent qu'une compétence technique et des ressources minimales. Elles risquent donc, elles aussi, de ne pas être en mesure de participer efficacement aux processus que dirigent les OEN.

L'une des considérations importantes consiste à se demander s'il serait indiqué de payer les frais de préparation et de participation à un processus consensuel de certains participants potentiels. Dans certains cas, les OEN sont prêts à assumer ces coûts pour les ONG. Dans d'autres, le gouvernement peut devoir le faire afin d'assurer un apport équilibré des diverses parties intéressées.

La participation du gouvernement aux processus dirigés par les OEN peut favoriser la prise en compte des questions d'intérêt public. En fournissant de l'information et en concevant des solutions de rechange, le gouvernement peut faire en sorte qu'on n'écarte pas les intérêts des ONG ou d'autres parties intéressées qui disposent de peu de ressources. Par sa participation même, le gouvernement peut donc contribuer à faire en sorte qu'on tienne compte d'une gamme suffisamment large d'intérêts dans le processus d'élaboration de normes fondé sur le consensus.

Coûts et avantages des mesures

Avant de proposer l'entrée en vigueur de règlements, les ministères fédéraux promoteurs doivent rédiger un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR). Cette démarche impose au promoteur de démontrer qu'il a évalué les avantages et les coûts de l'application de mesures réglementaires. Lorsqu'ils élaborent des règlements à l'interne, les organismes gouvernementaux de réglementation doivent effectuer cette analyse tôt dans le processus et l'incorporer dans les propositions de règlements. Si une norme est incorporée à un règlement, elle doit aussi faire l'objet d'un REIR.

Les comités techniques des OEN n'évaluent pas nécessairement les coûts et les fardeaux réglementaires d'une norme avec la même profondeur et la même rigueur analytiques qu'un REIR bien fait ne commande de le faire. Le consensus atteint dans un processus d'élaboration de normes peut généralement être perçu comme un bon



Avant de s'en remettre à un processus consensuel d'élaboration de normes placé sous la direction d'un OEN ou de participer à un tel processus, il est important de s'assurer que le comité est composé d'un éventail satisfaisant de représentants des parties intéressées et que toutes les parties disposent des moyens adéquats pour y participer efficacement.

indicateur du fait que les parties intéressées jugent que les bénéfices à tirer de la norme ont une valeur supérieure aux coûts directs et que son application offrira un bon rapport coûts-bénéfices. Toutefois, un comité technique ne se penche pas nécessairement sur le rapport pouvant être établi entre les bénéfices sociaux et les coûts sociaux d'une norme.

Le processus d'élaboration de normes intègre certaines considérations pratiques :

- les représentants du milieu des affaires au comité technique tiennent compte des aspects économiques et, en particulier, des répercussions sur les affaires;
- l'examen public obligatoire laisse également place à la considération de certains effets sur l'économie et l'emploi;
- étant donné qu'elles peuvent être modifiées plus facilement que les règlements, les normes peuvent constituer un moyen souple de réagir à une technologie en évolution rapide.

Il est peu probable que le processus mis en branle par un OEN tienne systématiquement compte de problèmes tels que les effets distributifs et les coûts sociaux; les fonctionnaires peuvent cependant mener des analyses coûts-avantages sociaux pour diverses options examinées par le comité.

Accords internationaux et intergouvernementaux

Le Canada est partie à de multiples accords bilatéraux et multilatéraux portant sur des questions telles que la protection de l'environnement, les droits de la personne et le travail. Les fonctionnaires fédéraux doivent veiller à ce que les normes qu'ils parrainent se conforment à ces accords.

En outre, divers accords commerciaux traitent expressément de l'emploi de normes dans les règlements. C'est le cas notamment de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, des articles sur les obstacles techniques au commerce de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et de l'Accord sur le commerce intérieur conclu au Canada.

Ces accords exigent que les règlements et les normes non obligatoires internes des pays signataires respectent deux principes de base, soit celui de la nation la plus favorisée (NPF) et celui du traitement national. Le principe de la NPF requiert que les règles appliquées à un partenaire commercial ne soient pas « moins favorables » (c'est-à-dire plus exigeantes) que les mesures appliquées à un autre signataire de l'accord commercial. Le principe du traitement national exige que les produits importés ne soient pas traités d'une manière moins favorable que les produits nationaux en ce qui a trait aux taxes et aux normes internes. En outre, tant l'Accord sur les obstacles techniques au commerce que celui sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires incitent les pays à élaborer leurs règlements ou leurs normes internes, y compris l'évaluation de la conformité, à partir des normes internationales, sauf dans les cas où il n'existe pas de norme internationale applicable ou lorsque de telles normes ne constitueraient pas un moyen efficace ou adéquat d'atteindre les objectifs légitimes du règlement ou de la norme nationale. En vertu de ces accords, il incombe aux pays de fournir des preuves scientifiques justifiant une dérogation à la norme internationale. L'annexe B donne un résumé des exigences que posent les accords commerciaux en cette matière.

La plus récente édition du document énonçant les exigences du CCN en matière d'accréditation des OEN (CAN-P 1D) intègre toutes les dispositions à cet égard contenues dans le GATT, dans l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et celui sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, et dans l'ALENA. Les normes élaborées par les OEN accrédités devront donc désormais satisfaire aux exigences des accords commerciaux internationaux en cette matière.

Les fonctionnaires devront aussi s'assurer de la conformité à tout autre accord comprenant des dispositions à cet égard (p. ex. ceux portant sur l'environnement, le travail et les droits de la personne). Pour ce qui est des normes élaborées par des organismes non accrédités, les responsables devront confirmer que toutes les obligations internationales sont remplies, soit par l'organisme élaborant la norme ou par le gouvernement.

Exigences de la loi

Les organismes de réglementation qui souhaitent incorporer une norme rédigée par un OEN à un règlement peuvent le faire en reproduisant le texte de la norme dans le règlement ou en y faisant un renvoi. Plusieurs questions d'ordre juridique se posent dans une telle situation. La présente section traite brièvement de trois de ces questions. Dans tous les cas cependant, il est important d'obtenir un avis juridique portant sur la situation précise.

L'incorporation par renvoi est une technique par laquelle un règlement renvoie à un autre document sans en exposer le contenu. Certaines lois autorisent explicitement l'incorporation par renvoi. Les tribunaux n'ont pas encore déterminé l'étendue précise des possibilités qui existent d'incorporer des normes par renvoi lorsque les lois en cause ne font pas mention de cette question.

Véhicules automobiles pour personnes handicapées

Les règlements sur les véhicules servant aux transports de personnes handicapées physiquement adoptés en vertu du *Code de la route* de l'Ontario, incorporent par renvoi la norme D409 de la CSA. Cette norme prescrit le genre de structure et de performance de tels véhicules, et est utilisée pour réglementer le type d'équipement dont ils doivent être munis pour cet usage dans certaines situations.

Une deuxième question d'ordre juridique importante a trait aux modifications des normes. Les exigences de la loi sur l'incorporation par renvoi de normes qui sont « modifiées de temps à autre » ne sont pas claires.

Troisièmement, les organismes de réglementation intéressés à incorporer une norme dans un règlement devraient être conscients de la distinction à faire entre exiger qu'un produit réglementé « se conforme à la norme ABC » et exiger qu'il soit « certifié conforme à la norme ABC ». Dans le premier cas, on impose à la société réglementée de veiller à se conformer à la norme, tandis que dans le deuxième, on exige des sociétés réglementées qu'elles paient pour qu'un organisme accrédité de certification atteste que leurs produits sont conformes à la norme.

Une langue claire et compréhensible

Tout comme dans le cas des règlements, la rédaction des normes doit être faite dans une langue claire et compréhensible pour le public auquel elles sont destinées. Les prescriptions du CCN en matière de Normes nationales du Canada (CAN-P 2, version la plus récente) exigent entre autres ce qui suit des normes :

- qu'elles indiquent la portée prévue de l'objet et l'emploi de la norme;
- qu'elles se fondent sur des besoins énoncés, dans toute la mesure du possible, en concepts mesurables;
- qu'elles soient rédigées en fonction de critères de rendement pour éviter qu'elles ne constituent un frein sur le plan de la conception ou de l'innovation et, du même coup, pour faciliter l'évaluation objective de la conformité.

RéguVision

RéguVision est en service unique de vigie qui suit la citation de normes volontaires dans les lois et règlements canadiens fédéraux. RéguVision est un puissant outil de recherche qui permet de repérer l'information sur les normes canadiennes, étrangères et internationales dont il est fait référence dans les lois fédérales canadiennes. Ce service est offert par le Conseil canadien des normes.

Accessibilité

Les organismes de réglementation doivent veiller à ce que le public ait aisément accès aux normes auxquelles les règlements renvoient. En théorie, les règlements peuvent incorporer le texte des normes en entier. Dans de tels cas, le public peut avoir accès aux normes en consultant la *Gazette du Canada* ou tout autre média que le ministère ou l'organisme choisit pour diffuser ses règlements. Il est toutefois très rare que les règlements reproduisent le texte d'une norme nationale, puisque ces normes sont parfois fort détaillées et sont aisément disponibles. Cette technique peut cependant se révéler bien utile lorsqu'il s'agit d'incorporer une norme étrangère difficile à consulter au Canada.

Dans d'autres cas, un règlement incorpore une norme par renvoi (c'est-à-dire renvoie au titre de la norme, mais n'en reproduit pas le contenu). Dans un tel cas, le public doit se procurer une copie de la norme pour comprendre les exigences réglementaires relatives à l'objet en cause.

De façon générale, ceci ne devrait pas constituer un problème, puisque le CCN exige que les OEN accrédités publient leurs normes rapidement et en mettent des exemplaires à la disposition de toute personne, où qu'elle habite, à des conditions raisonnables. En outre, toutes les Normes nationales du Canada sont disponibles en français et en anglais.

Il est cependant important d'éviter qu'un règlement renvoie à une norme qui, à son tour, renvoie à une ou plusieurs autres normes. Dans de tels cas, il peut être très difficile pour une partie réglementée (ou tout autre membre du public) de comprendre les exigences en cause, particulièrement si les normes auxquelles il y a renvoi font l'objet de révisions.

Responsabilité

Le gouvernement est responsable de tous les règlements qu'il adopte, peu importe la façon dont ils sont élaborés. En conséquence, lorsque le gouvernement se sert d'une norme pour rédiger un règlement, que ce soit sous forme d'incorporation par renvoi ou par reproduction du texte de la norme dans le règlement, il est responsable du contenu du règlement. Le recours au processus d'élaboration de normes pour la rédaction de la norme en cause ne libère pas le gouvernement de sa responsabilité à l'égard du règlement.

Qui plus est, lorsque le gouvernement a recours au processus d'élaboration de normes au lieu de rédiger un règlement à l'interne, il doit quand même s'assurer que le mécanisme de participation du public demeure acceptable d'un point de vue réglementaire. Ainsi, s'il incombe au CCN de veiller à ce que la norme soit rédigée en conformité des règles établies pour qu'elle puisse devenir une Norme nationale du Canada, les fonctionnaires peuvent tout de même demander des modifications au processus ou appuyer une consultation ou une diffusion élargies.

Le gouvernement demeure également responsable de la mise en œuvre du programme de réglementation et de la mise en place de mécanismes adéquats destinés à assurer l'application des règlements.

Coûts d'élaboration et de maintien à jour

Généralement, un OEN n'élabore une norme que si un promoteur accepte de payer pour le processus d'élaboration ou si l'organisme lui-même peut rentrer dans les frais ainsi engagés en vendant la norme et des services d'évaluation de la conformité. Dans certains cas, des entreprises intéressées acceptent de payer les coûts d'élaboration d'une norme. Cependant, lorsqu'on prévoit que les revenus tirés des services d'évaluation de la conformité ne seront pas très élevés et qu'il n'y a pas d'autres parrains intéressés, un organisme gouvernemental souhaitant parrainer l'élaboration d'une norme devra en payer le coût.

La plupart des OEN étant des organismes à but non lucratif, ils ne cherchent qu'à récupérer leurs frais. Ceux-ci varient en fonction de la complexité du sujet, mais peuvent atteindre des centaines de milliers de dollars. Ces coûts n'incluent pas la plus grande partie du travail des spécialistes et des parties intéressées, qui est bénévole, mais plutôt le temps et les ressources que l'organisme consacre aux activités suivantes :

- embaucher et former le personnel requis (le cas échéant) pour l'élaboration de la norme;
- procéder à une étude de faisabilité;
- coordonner et administrer le processus décisionnel fondé sur le consensus;
- fournir le matériel de laboratoire et d'essai requis;
- diffuser le projet de norme à des fins d'examen public et recevoir les commentaires;
- publier la norme et en assurer la commercialisation. .

Pour le gouvernement, les coûts du recours à un OEN par rapport à ceux de l'élaboration interne d'un règlement ne peuvent être estimés que pour un cas particulier, mais ils sont cependant souvent semblables. À titre d'exemple, le processus d'élaboration de normes fondé sur le consensus peut réduire les frais de consultation que le gouvernement doit engager pour faire de la norme un règlement. Il est aussi important de tenir compte du fait que l'élaboration d'un règlement à l'intérieur de l'appareil gouvernemental requiert habituellement du personnel un temps de travail considérable. Par contre, le gouvernement doit imputer le gros des frais du recours à un OEN pour l'élaboration d'une norme à son budget d'exploitation et d'entretien, et peut ainsi affecter moins de personnes au dossier.

Les dépenses consacrées à l'élaboration d'une norme ne prennent cependant pas fin avec la création de la norme, puisque les examens et révisions périodiques font partie intégrante du système de normes. Quand le gouvernement a parrainé l'élaboration d'une norme ou s'est servi d'une norme dans la rédaction d'un règlement, il peut devoir apporter son soutien au processus d'examen et de révision mené par l'OEN compétent.

Bien qu'habituellement les OEN dirigent toutes les étapes de l'élaboration d'une norme, dans certaines situations ils peuvent accepter de se servir d'un travail effectué par le gouvernement pour répondre à une partie de leurs besoins aux étapes préliminaires. Lorsque le gouvernement examine la possibilité de recourir à un OEN ou lorsqu'il a des hésitations, il a intérêt à veiller à ce que le travail préliminaire (p. ex. recherche documentaire, consultations préliminaires et premiers avis de spécialistes) soit effectué de manière à répondre aux exigences du SNN⁸. Ceci élimine la nécessité de répéter les premières étapes pour satisfaire à une exigence de déroulement du processus mené par un OEN. La possibilité d'adopter une telle démarche devrait être vérifiée tôt auprès de l'OEN avec lequel l'organisme gouvernemental envisage de créer un partenariat.



Les organismes gouvernementaux peuvent réduire les frais du recours à des OEN en effectuant une partie du travail préliminaire à l'interne.

8. Ce travail doit être documenté correctement, à la fois pour répondre aux exigences du SNN et pour assurer la responsabilité.

Norme de Santé Canada sur la transplantation d'organes et la greffe de la peau

Avant de demander à l'Association canadienne de normalisation (CSA) d'élaborer une norme portant sur les organes et les tissus, Santé Canada a mené de vastes recherches préliminaires. On a notamment demandé aux spécialistes du Ministère ainsi qu'à un comité consultatif multipartite composé d'experts de faire des recommandations sur la portée qu'il conviendrait de donner à la norme. Comme ces démarches correspondaient à celles auxquelles recourt normalement la CSA, celle-ci a accepté de renoncer à certaines de ses étapes habituelles, diminuant du fait les frais de parrainage de l'élaboration de la norme qu'aurait eu à payer Santé Canada.



La création de normes entraîne également des frais pour l'industrie et d'autres participants.

Le recours accru aux OEN pour élaborer des règlements exige un accroissement correspondant de la capacité et de la volonté de l'industrie et des ONG de participer à cette élaboration. Souvent plus que dans le cas de la plupart des consultations à des fins de réglementation, la participation à des processus d'élaboration de norme fondés sur le consensus peut atteindre des coûts prohibitifs pour les petites entreprises et les ONG. Dans certains secteurs, même les grandes entreprises se sont opposées à ce que les organismes de réglementation s'en remettent de plus en plus fréquemment à des OEN par crainte de devoir assumer des coûts élevés de participation au processus d'élaboration de la réglementation.

Comme le recours aux normes internationales va s'accroissant, la participation à toutes les activités des organismes d'élaboration de normes offrant un intérêt peut en arriver à constituer un important défi sur les plans financier et logistique, même pour les grandes entreprises canadiennes et pour le gouvernement. Cependant, ainsi qu'il a été noté plus haut, cette participation acquiert une importance grandissante, que ce soit pour promouvoir et protéger les intérêts économiques du Canada ou pour préserver la capacité du Canada d'élaborer des règlements internes comme il l'entend.

Adoption de normes en temps opportun

La rapidité avec laquelle les organismes de réglementation s'attaquent à une question peut être importante, particulièrement lorsqu'il faut réagir à un nouveau risque ou lorsque la compétitivité économique exige une adaptation rapide.

Des représentants du gouvernement et du monde des affaires ont exprimé leurs inquiétudes au sujet du temps requis pour mener à bien le processus fondé sur le consensus qu'utilisent les OEN. Bien que ces processus durent, en moyenne, d'un an à un an et demi, les OEN disposent d'une marge de manœuvre pour les accélérer de beaucoup. Tout comme en ce qui concerne les coûts d'élaboration, il faudrait comparer dans chaque cas particulier le temps probable requis par un OEN pour élaborer une norme au temps que mettrait le gouvernement à le faire. Les négociations du gouvernement sur la réglementation peuvent aussi exiger beaucoup de temps. D'un autre côté, confronté à une urgence, le gouvernement peut raccourcir considérablement son processus habituel de négociation et de consultation et promulguer des règlements très rapidement.

Un facteur important à considérer dans l'évaluation du temps requis est le fait que le gouvernement peut accélérer les recherches de l'OEN en fournissant des fonds et une expertise qui appuieront le travail nécessaire au comité afin d'élaborer la norme. Entre autres, le gouvernement peut se permettre de faire le genre d'analyse qui risque d'être exigée par un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation.

Engagement du gouvernement à recourir à une norme

L'une des plus importantes difficultés auxquelles sont confrontés les fonctionnaires qui souhaitent confier l'élaboration d'une norme à un OEN est l'engagement que le gouvernement devrait prendre envers l'OEN en ce qui a trait à l'utilisation de la norme. Dans beaucoup de cas, les fonctionnaires souhaitent se réserver le droit de modifier ou de rejeter entièrement une norme lorsqu'ils rédigent un règlement. La difficulté tient cependant au fait que les fonctionnaires peuvent devoir fournir une certaine garantie que la norme sera retenue afin d'inciter les parties intéressées à consacrer gratuitement le temps et les ressources nécessaires à l'élaboration de la norme par un OEN.

En bout de ligne, le Cabinet (et le Parlement) conserve toujours le droit de décider du contenu d'un règlement. En pratique cependant, si le gouvernement demande à un OEN d'élaborer une norme pour incorporation dans un règlement, il devrait s'efforcer de bonne foi de retenir la norme telle qu'elle a été élaborée.

Au lieu de s'appuyer sur son droit de modifier la norme après le fait, le gouvernement devrait chercher à exercer une influence sur son contenu au moment où elle est en voie d'élaboration. Il peut le faire de trois façons :

- en intervenant dans la composition du comité technique;
- en effectuant à l'interne le travail de certaines étapes préliminaires;
- en jouant un rôle actif au sein du comité technique.

Participation du gouvernement aux comités techniques

L'un des moyens les plus efficaces de suivre de près l'évolution du contenu d'une norme – et, s'il y a lieu, d'exercer une influence sur ce contenu – est de participer aux travaux du comité technique. Tous les OEN accrédités par le CCN laissent place à la participation des fonctionnaires. Même si sa participation à un comité ne lui donne pas un droit de veto, le gouvernement peut, s'il le désire, appuyer cette participation sur des ressources et une expertise considérables. Un participant bien informé peut exercer une influence énorme sur les décisions et jouer un rôle important en informant les autres membres du comité et en les persuadant de la justesse de son point de vue.

Enfin, il faut remarquer que les OEN peuvent fort bien établir des organes et des mécanismes par l'entremise desquels les organismes de réglementation peuvent informer les comités techniques des besoins en matière réglementaire et vérifier l'acceptabilité des normes à des fins de réglementation avant qu'elles n'en soient à leur version finale.

Conseil consultatif canadien de sécurité-électricité (CCSE)

Le conseil comprend les organismes de réglementation provinciaux et territoriaux qui conseillent l'Association canadienne de normalisation et le Conseil canadien des normes sur le contenu des normes de sécurité pour les installations électriques au Canada et sur les besoins en cette matière.

Facteurs à considérer avant de recourir aux organismes d'élaboration de normes pour élaborer des normes devant être incorporées dans des règlements

1. Existe-t-il un problème ou un risque? L'intervention du gouvernement fédéral est-elle justifiée?
2. Y a-t-il une norme internationale, déjà en vigueur ou en voie d'élaboration, qui puisse répondre aux besoins du pays?
3. L'organisme d'élaboration de normes (OEN) a-t-il l'expérience et la capacité nécessaires pour élaborer une norme sur l'objet en cause?
4. L'OEN instaurera-t-il un processus adéquat de consultation auquel pourra participer l'éventail complet des parties intéressées, de façon équitable?
 - Le gouvernement devrait-il appuyer la participation de certaines organisations non gouvernementales?
 - Le gouvernement devrait-il offrir d'autres moyens de participation du public au processus?
5. Dans quelle mesure l'OEN veillera-t-il à ce que les avantages résultant de la norme ainsi créée aient une valeur supérieure aux coûts qu'elle peut engendrer pour l'industrie, pour le gouvernement et pour la société?
 - Quelle analyse supplémentaire le gouvernement devra-t-il mener?
6. Dans quelle mesure l'OEN veillera-t-il à ce que la norme ainsi créée ne pose pas inutilement d'obstacles à la création de richesse et aux possibilités d'emploi?
 - Quelle analyse supplémentaire le gouvernement devra-t-il mener?
7. L'OEN veillera-t-il à ce que la norme respecte les accords internationaux en matière de commerce, de droits de la personne, de travail et d'environnement?
8. L'OEN veillera-t-il à ce que la norme soit rédigée dans une langue claire et compréhensible?
9. L'OEN veillera-t-il à ce que la norme créée soit aisément accessible au public, dans les deux langues officielles?
10. L'OEN peut-il rédiger la norme en temps opportun?
11. De quelle manière la norme sera-t-elle incorporée à la réglementation? Par renvoi ou par reproduction du texte de la norme dans le règlement? Peut-on s'appuyer sur une autorisation légale adéquate pour faire cela?
12. Le gouvernement a-t-il établi des mécanismes adéquats d'attribution de la responsabilité en ce qui regarde l'élaboration et la mise en œuvre de la norme?
13. Le gouvernement peut-il se permettre de dépenser les sommes requises pour élaborer et réviser la norme en cause?
14. Quel engagement le gouvernement est-il en mesure de prendre envers les participants bénévoles éventuels aux travaux du comité technique de l'OEN en ce qui a trait à l'utilisation de la norme ainsi créée?
15. Quel rôle le gouvernement devrait-il jouer au sein du comité technique?
 - Effectuer un travail d'élaboration initiale.
 - Faire une analyse coûts-bénéfices sociaux.
 - Faire une analyse de risque.
 - Représenter les intérêts de ceux qui ne participent pas au processus.

Recours à des processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes

Le Système national de normes (SNN), comme tout autre régime de normes, offre un large éventail de processus d'évaluation de la conformité comprenant notamment les essais de conformité à la norme par des laboratoires accrédités, la désignation de tierces parties pour certifier la conformité, et l'enregistrement de systèmes de management par des registraires accrédités. Le présent chapitre décrit les possibilités qui existent d'intégrer ces mécanismes au programme de contrôle de conformité d'un régime de réglementation. La première section décrit ces options de manière détaillée et donne des exemples des diverses façons dont les régimes de réglementation existants les utilisent. Vient ensuite une analyse des aspects que les organismes de réglementation devraient considérer au moment de décider de l'utilisation ou non de ces options et de la façon de les utiliser.

Choix d'un processus et situation actuelle

L'évaluation de la conformité consiste à déterminer si un produit, un service ou un procédé se conforme à des normes ou des spécifications particulières. Les principaux processus d'évaluation de la conformité fondés sur les normes sont les essais, la certification et l'enregistrement de systèmes de management.

Les organismes de réglementation peuvent inclure certains ou l'ensemble de ces processus dans le régime d'application de la réglementation, que ce soit pour les règlements incorporant des normes élaborées par des organismes d'élaboration de normes (OEN) ou des règlements qui ne font aucune référence à de telles normes. À titre d'exemple, un règlement exigeant la conformité à une Norme nationale du Canada pourrait indiquer que cette conformité doit être établie par un organisme d'évaluation de la conformité accrédité par le Conseil canadien des normes (CCN). De façon similaire, un règlement exigeant la conformité à un autre règlement mis en vigueur par le gouvernement pourrait également indiquer que la conformité peut être démontrée grâce à la certification par un organisme accrédité d'évaluation de la conformité.

Les sous-sections qui suivent résument les différents types de processus d'évaluation de la conformité et décrivent quelques-unes des façons dont les régimes actuels d'application de la réglementation peuvent recourir à ces processus.

Procédés d'accréditation du CCN

Le CCN accrédite les organismes chargés de mener à bien des processus d'évaluation de la conformité selon un régime de rémunération des services. L'accréditation exige que l'organisme d'évaluation de la conformité démontre sa capacité de répondre aux exigences du CCN. Le Conseil fait aussi régulièrement des examens dans le but de s'assurer de la compétence des organismes. L'incapacité de satisfaire aux exigences du CCN entraîne le retrait de l'accréditation. De cette façon, le CCN maintient un régime de « vérification des vérificateurs ».

Accréditation des laboratoires d'étalonnage et d'essai

Le CCN accrédite des laboratoires en fonction de leur capacité d'effectuer des essais en conformité avec les normes reconnues et de documenter adéquatement leurs résultats. Les laboratoires accrédités constituent une source indépendante d'essais; ils fournissent des résultats d'essais mais n'interprètent pas les données. Dans le cas des laboratoires d'étalonnage, la partie technique du processus d'accréditation est exécutée par le Service

d'évaluation des laboratoires d'étalonnage du Conseil national de recherches du Canada, ou en son nom. Les laboratoires peuvent s'appuyer sur le programme d'accréditation du CCN, reconnu sur le plan national, pour faire connaître leur compétence. Le CCN publie le *Répertoire des organismes d'essai accrédités*, qui donne la liste des types d'essai ou d'étalonnage pour lesquels chacun des laboratoires est accrédité.

Certains laboratoires gouvernementaux, tels que celui du Centre sur les résidus de médicaments vétérinaires de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, sont accrédités. Divers programmes gouvernementaux, aussi bien que des entreprises privées, ont également recours à des laboratoires agréés dans le secteur privé. À titre d'exemple, le Centre de technologie environnementale d'Environnement Canada confie certains de ses essais par contrat à des laboratoires privés agréés par l'Association canadienne des laboratoires d'analyse environnementale, un organisme lui-même accrédité par le CCN.

Association canadienne des laboratoires d'analyse environnementale

En 1989, Environnement Canada a contribué à la fondation de l'Association canadienne des laboratoires d'analyse environnementale (ACLAE), qui devait constituer l'organisme d'agrément des laboratoires d'analyse environnementale. L'Association est un organisme à but non lucratif dont le conseil d'administration est composé de représentants des secteurs public, et privé ainsi que d'intérêts régionaux. L'ACLAE applique une norme canadienne, CAN-P 4D, qui reprend mot pour mot l'ISO/IEC 17025 pour la certification des laboratoires. En 1994, l'Association et le Conseil canadien des normes ont signé un accord de partenariat pour l'agrément de laboratoires sur l'environnement dans les domaines de la chimie, de la chimie sous rayonnement, de la microbiologie et de la toxicologie.

Les responsables de certains programmes de réglementation collaborent aussi avec des OEN dans le but de concevoir des méthodes d'essai susceptibles de servir à l'application de règlements. Dans certains cas, il y a renvoi à ces méthodes d'essai dans les règlements.

Certification de produits ou de services

Les organismes de certification (OC), qui sont eux-mêmes accrédités par le CCN, effectuent des essais pour vérifier si un produit, une composante d'un produit ou un procédé répond aux exigences de la norme qui s'y applique. L'OC certifie alors que les produits ou les services se conforment à la norme et autorise le fabricant à se servir de son logo. Le fabricant ou le fournisseur de services peut utiliser le logo pour sa publicité ou pour garantir au public qu'il adhère à une norme qui est un indice de qualité ou de précision.

L'OC vérifie de temps à autre si le produit du fabricant ou le service du fournisseur satisfait toujours à la norme en regard de laquelle il a subi des essais et a été certifié, en procédant à un examen du dossier de contrôle de la qualité et à des essais sur échantillonnage. Si le produit ou le service en cause ne répond pas à la norme voulue, l'OC peut retirer au fabricant ou au fournisseur de service l'autorisation d'utiliser le logo. D'autre part, le CCN soumet tous les deux ans chacun des OC accrédités à une vérification.

Code de sécurité des ascenseurs

Le Code de sécurité des ascenseurs (CAN3-B44-M85) énonce les exigences s'appliquant à la conception, à l'installation et à l'entretien des appareils élévateurs au Canada. Un programme de certification est associé au code. Le Code canadien du travail renvoie à cette norme à un certain nombre d'endroits, en particulier dans les règlements sur la sécurité et la santé au travail adoptés en vertu de la partie 4 du Code. En plus de renvoyer à cette norme, ces règlements exigent que les inspections et les essais des appareils élévateurs satisfassent aux exigences sur les essais et la certification énoncées dans la norme.

Casques de hockey sur glace

La norme CAN/CSA-Z262.1-M90 énonce les exigences auxquelles doivent satisfaire les casques de hockey sur glace ainsi que la façon de procéder pour les essais de ces casques. Un programme de certification est associé à cette norme. La *Loi sur les produits dangereux* et ses règlements exigent que les casques de hockey se conforment à la norme pour être importés, faire l'objet d'une publicité ou être vendus au Canada, et que les fabricants et fournisseurs démontrent par une marque de certification qu'ils se sont pliés aux conditions.

Le CCN exige que chacun des OC offre au public des façons de déposer des plaintes au sujet des produits ou des services certifiés. Il exige également que les OC accrédités autorisent les sociétés à en appeler d'un refus ou d'un retrait de certification.

Enregistrement de systèmes de management

Le CCN accrédite des registraires de systèmes de management tels que le Quality Management Institute, qui est accrédité à la fois en tant que registraire de systèmes de management environnemental (norme 14000 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO)) et en tant que registraire de systèmes de management de la qualité (norme ISO 9000)⁹. Les registraires doivent démontrer qu'ils ont un personnel qualifié, qu'ils font une tenue de dossier adéquate et qu'ils sont à l'abri des conflits d'intérêts. Le CCN soumet régulièrement les registraires accrédités à des contrôles.

Les registraires de systèmes de management évaluent les entreprises afin de déterminer si elles pourraient être enregistrées en regard d'une norme de système de management. Pour une entreprise, satisfaire à la norme signifie recourir aux méthodes, procédés et mécanismes administratifs reconnus. Un registraire fait une évaluation sur place de l'entreprise dans le but de déterminer si ses systèmes de management, ses systèmes d'information et ses systèmes de contrôle de la qualité répondent aux exigences de la norme ISO 9000 ou ISO 14000 applicable. Le certificat d'enregistrement émis est valide pour une certaine période et l'entreprise qui le détient fait l'objet de vérifications de suivi au moins une fois l'an. L'évaluation en vue de l'enregistrement du système de management ne porte que sur le système de management de la qualité ou de management environnemental d'une entreprise, et ne constitue pas une certification de ses produits ou de ses services ni un indicateur de sa performance.

9. Il existe également des systèmes spécialisés de management de la qualité tels que le Z809, Système d'aménagement forestier durable, et le QS-9000, qui est le système de gestion de la qualité pour les fournisseurs de premier palier de l'industrie automobile.

Instruments médicaux

Le Règlement de Santé Canada sur les instruments médicaux exige que les matériels médicaux de classe II soient fabriqués conformément à la norme CAN/CSA ISO 13488-1998 et que les matériels médicaux de classe III et IV soient conçus et fabriqués conformément à la norme CAN/CSA ISO 13485-1998.

Processus d'évaluation de la conformité par la société elle-même, par un laboratoire indépendant ou par un organisme de certification

La prestation de services d'évaluation de la conformité peut prendre diverses formes :

Dans un premier cas, un laboratoire accrédité par le CCN et appartenant à une société fait l'évaluation de la conformité des produits de cette société.

Dans un deuxième cas, la société A paie le laboratoire accrédité B pour faire l'évaluation de la conformité de ses produits. La société A utilise alors les résultats des essais, qui demeurent sa propriété, pour faire valoir que ses produits sont conformes.

Dans un troisième cas, une société paie un organisme de certification accrédité pour faire l'évaluation de la conformité de ses produits et les certifier. Dans un tel cas, l'OC peut recourir à un laboratoire accrédité pour faire les essais des produits, mais tous les résultats des essais sont accessibles au public.

Apparition d'une concurrence internationale entre les organismes d'évaluation de la conformité

La mondialisation des marchés touche aussi bien l'évaluation de la conformité que la plupart des activités commerciales. Le volume croissant des activités internationales augmente les pressions en faveur d'une reconnaissance à l'interne des évaluations de la conformité effectuées dans d'autres pays. Les systèmes d'accréditation tels que l'International Accreditation Forum (IAF) et l'International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC) préparent un régime d'évaluation de la conformité mondial unique qui sera appliqué par le biais d'accords de reconnaissance multilatéraux (AML) et d'accords de reconnaissance mutuelle (ARM) fondés sur des équivalences entre les organismes d'accréditation. Ces accords créent un régime d'évaluation de la conformité harmonisé et simplifié, ce qui élimine de doubles évaluations de la conformité longues et coûteuses.

Aspects à considérer

Justification

L'utilisation de processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes pour promouvoir ou contrôler la conformité à un règlement peut offrir certains avantages. Ceci peut permettre de réduire les dépenses du gouvernement (mais pas nécessairement celles de l'industrie) en obligeant les parties réglementées à payer les laboratoires accrédités par le CCN, les registraires et les OC pour leurs services. Dans certains cas, le recours à des organismes tiers de certification et d'enregistrement peut également faire en sorte que des personnes ayant des compétences plus grandes ou une meilleure connaissance des procédés industriels en cause que n'en a le gouvernement supervisent le processus d'évaluation de la conformité.

Peu importe que le règlement avec lequel la conformité est exigée soit une norme élaborée par un OEN ou un règlement rédigé par le gouvernement, ces deux types d'avantages subsistent. Le recours à des processus d'évaluation de la conformité à partir d'une norme qui a été élaborée et tenue à jour par un OEN peut cependant offrir certains avantages supplémentaires. Le plus grand de ces avantages est la souplesse d'action que conserve l'OEN pour modifier la norme, que ce soit en réponse à un changement technologique ou après avoir constaté qu'une révision pourrait susciter une plus grande conformité à la norme ou un meilleur rendement global de celle-ci. Dans certaines situations, il peut être plus facile pour l'organisme d'évaluation de la conformité de faire valoir à l'OEN compétent le besoin d'apporter de telles modifications que ce ne le serait pour des fonctionnaires chargés de faire appliquer un règlement de plaider en faveur d'une modification à ce règlement.

En dépit de ces avantages possibles, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs importants au moment de déterminer si l'on doit intégrer des processus de contrôle de conformité à partir de normes dans un régime de réglementation. Le reste de la présente section traite des aspects suivants : les niveaux de conformité, la capacité d'évaluation, l'uniformité d'application, la responsabilité, la négligence dans l'application de la réglementation, la crédibilité et les coûts.

Niveaux de conformité

Les organismes de réglementation jouissent d'une marge de manœuvre considérable dans la façon dont ils utilisent les processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes. La fréquence de leur recours à ces processus et la conception de l'ensemble du programme d'incitation à la conformité devraient refléter à la fois le risque inhérent à une non-conformité et la probabilité que des facteurs contextuels favorisent la conformité.

Les décideurs gouvernementaux doivent mesurer, dans chaque cas particulier, les pressions qui s'exercent en faveur et à l'encontre de la conformité à un règlement, de façon à pouvoir juger si un modèle donné de contrôle de conformité pourra être efficace. Les décisions que prend une entreprise en matière de conformité découlent d'une combinaison complexe de facteurs, dont les suivants :

- la connaissance, la compréhension et l'acceptation des objectifs et des règles du programme de réglementation;
- la capacité de se conformer (p. ex. compétence et degré de spécialisation de l'industrie, « savoir-faire » en matière de conformité et ressources disponibles à consacrer à la conformité);
- l'existence d'incitations à la conformité, notamment :
 - la menace de sanctions officielles;
 - la pression exercée par le marché;
 - la pression exercée par les consommateurs et la volonté de préserver l'image de l'entreprise auprès du public;
 - la pression exercée par d'autres entreprises de l'industrie;
 - les possibilités qui s'offrent au public de détecter et de signaler les cas de non-conformité et les incitations à le faire;
 - les possibilités qui s'offrent aux concurrents de détecter et de signaler les cas de non-conformité et les incitations à le faire;
 - les économies de coûts éventuelles et autres avantages découlant de la conformité (p. ex. meilleure réputation et augmentation des ventes);
 - la diminution du risque d'être soumis à l'obligation de réparer (p. ex. possibilité de recourir efficacement à une défense basée sur la diligence raisonnable).

Dans un environnement où il existe des incitations à la conformité (p. ex. lorsque la fabrication de produits de qualité ou l'emploi de procédés de fabrication fiables sont importants pour l'entreprise, ou lorsque les clients ou les concurrents peuvent voir s'il y a conformité à la certification du produit), ce sont les mécanismes d'évaluation de la conformité fondés sur des normes qui se révèlent généralement le moyen le plus efficace – et le plus acceptable politiquement – de promouvoir la conformité à un règlement. La réglementation dans un contexte où existe un régime de responsabilité du fait du produit peut également constituer une forte incitation à la conformité.

Capacité d'évaluation

Avant de s'en remettre à un organisme qui fait une évaluation de la conformité à partir de normes, il faut s'assurer que celui-ci possède les compétences et les ressources nécessaires pour remplir ses fonctions, ou tout au moins la capacité de les acquérir.

Une faible capacité d'évaluation de la conformité dans un domaine donné sur le plan national peut soulever un problème. L'expérience montre qu'il est possible pour des organismes auxquels des responsabilités sont déléguées d'acquérir les compétences requises dans un nouveau domaine, à condition qu'ils disposent des ressources adéquates et aient l'expérience voulue dans un travail connexe. Les organismes gouvernementaux qui ont l'intention de recourir à des organismes privés d'évaluation de la conformité doivent au minimum prévoir un délai suffisamment long pour que le marché acquière la capacité requise. Une intervention gouvernementale peut s'avérer nécessaire pour faire en sorte que le secteur privé soit en mesure de répondre à la demande de certification, d'enregistrement ou de services d'essai générée par un nouveau règlement. Dans certaines situations, le gouvernement devrait examiner la possibilité d'aider les organismes en cause à acquérir les capacités requises (p. ex. en offrant une formation aux organismes de certification).

Uniformité d'application

Il est essentiel d'assurer une application uniforme de la réglementation. Cette uniformité est un élément d'équité important, qui réduit les risques d'effets anticoncurrentiels. L'uniformité d'application est également importante pour les entreprises réglementées, puisqu'elle leur permet de planifier avec certitude. Outre la disponibilité des ressources et des compétences requises, trois facteurs jouent un rôle important dans l'application uniforme d'un programme de contrôle de la conformité :

- des normes claires et d'application objectivement mesurable;
- une indépendance suffisante des organismes de surveillance pour éviter les conflits d'intérêts et une récupération par l'industrie;
- un processus de prise de décision transparent et respectant les principes d'équité.

Des règles claires et d'application objectivement mesurable

Les règles, qu'elles prennent la forme d'un règlement ou d'une norme, doivent être suffisamment claires et précises pour laisser peu de marge à l'ambiguïté et réduire l'incertitude au sujet du comportement attendu, tant de la part de ceux à qui les règles s'appliquent que de la part de ceux qui sont chargés d'assurer la conformité. Il est également préférable, de manière générale, que la règle soit axée sur les extrants (ou les résultats) du domaine réglementé. On laisse ainsi une marge de manœuvre quant à la façon de se conformer à la règle et on concentre l'attention sur le résultat final souhaité.

Indépendance

De manière générale, il peut y avoir favoritisme lorsque les personnes et les organismes chargés d'assurer la conformité ne jouissent pas d'une indépendance suffisante à l'égard de la partie réglementée. Ainsi, les processus d'évaluation de la conformité faits par un laboratoire n'appartenant pas à la société réglementée ou par un organisme de certification accrédité offrent une plus grande garantie d'indépendance et d'objectivité que l'évaluation faite par un laboratoire exploité par la société elle-même.

Dans certains cas cependant, la méthode d'évaluation de la conformité par un laboratoire appartenant à la société concernée peut s'avérer très efficace. Certaines aciéries canadiennes exploitent des laboratoires accrédités par le CCN de façon à garantir à leurs clients que leurs produits répondent aux normes établies. Lorsqu'on confie à des inspecteurs ou des vérificateurs qui sont des employés des sociétés réglementées le soin d'exercer certaines fonctions d'évaluation de la conformité, il faut que leurs responsabilités et leurs rapports aux divers niveaux hiérarchiques soient suffisamment clairs pour garantir qu'ils soient en mesure d'agir de manière autonome et responsable.

Un processus de prise de décision transparent

Pour que leur surveillance puisse être efficace, les organismes d'évaluation de la conformité devraient tenir des registres des décisions qu'ils prennent sur les questions relatives à la conformité aux règlements (c'est-à-dire qui ont un effet sur le dossier de conformité d'une entreprise ou qui imposent des sanctions) et les mettre à la disposition du gouvernement.

De plus, le recours à des processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes ne devrait pas déposséder une entreprise des mécanismes de protection procéduraux dont elle pourrait jouir lorsqu'elle fait l'objet d'une surveillance directe du gouvernement. Ainsi, par exemple, avant que le gouvernement ou l'organisme d'évaluation de la conformité ne réagisse à ce qui semble la violation d'une règle, on devrait informer l'entreprise de l'intention de prendre des mesures et lui laisser la possibilité de s'expliquer.

Tout comme les organismes gouvernementaux chargés d'appliquer la réglementation, les organismes d'évaluation de la conformité doivent veiller à la protection des intérêts d'une entreprise qui souhaite conserver la confidentialité de secrets commerciaux et de procédés brevetés. Lorsqu'ils évaluent la conformité à des normes, les organismes d'évaluation accrédités par le CCN jouissent d'une certaine marge de manœuvre en ce qui a trait aux questions de confidentialité. Lorsqu'on leur demande d'évaluer la conformité à une exigence réglementaire, on devrait leur donner un pouvoir et une orientation bien définis en ce qui regarde la façon de maintenir un équilibre entre la confidentialité à respecter et l'intérêt que défend le gouvernement dans sa fonction de surveillance, de même que l'intérêt qu'a le public en général dans l'application de la loi.

Outre une nécessaire uniformité, l'application efficace d'un règlement, quel qu'il soit, exige une certaine latitude. Celle-ci est nécessaire pour que la sanction imposée corresponde à la gravité de l'infraction, pour que le droit puisse s'adapter aux nouvelles conditions et à la nouvelle intelligence des choses, et pour que les lois puissent être appliquées à des situations imprévues. L'objectif devrait être de limiter et de surveiller le pouvoir discrétionnaire que les organismes d'évaluation de la conformité peuvent exercer et de favoriser l'uniformité d'application, sans toutefois leur enlever toute latitude.

Règlements de Transports Canada sur la navigabilité

Transports Canada a recours à des employés de certaines compagnies aériennes réglementées pour remplir certaines des fonctions de surveillance et de certification que requièrent ses règlements sur la navigabilité.

Le Ministère a constaté que cette méthode réduit les frais d'application de ces règlements pour le gouvernement et a pour effet que les compagnies réglementées détectent les problèmes et y réagissent plus rapidement qu'elles ne le feraient si le Ministère confiait tout le travail à des inspecteurs gouvernementaux.

Cet arrangement fonctionne bien avec les compagnies aériennes parce que les sanctions financières imposées pour non-conformité sont très élevées dans ce domaine. En conséquence, ces compagnies ont intérêt à veiller à ce que les employés chargés de remplir des fonctions d'évaluation de la conformité puissent le faire de manière indépendante et efficace.

Responsabilité

Peu importe la méthode qu'il choisit pour mettre en œuvre et faire appliquer un règlement, un gouvernement doit rester responsable de l'efficacité de ce règlement. Le recours à des mécanismes d'évaluation de la conformité fondés sur des normes donne une latitude considérable aux OC. Une véritable responsabilité exige que le gouvernement conserve la capacité de superviser l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Pour ce faire, le gouvernement doit :

- conserver un pouvoir résiduel d'application et de réglementation indépendant;
- maintenir dans le domaine en cause des connaissances suffisantes pour être en mesure d'assumer adéquatement un rôle de supervision;
- avoir accès rapidement à une information adéquate.

Pouvoir résiduel d'application et de réglementation

Le gouvernement doit conserver une capacité d'application des règlements suffisante pour assurer une supervision efficace du régime et en demeurer responsable. Pour ce faire, il devrait adapter son niveau de supervision à l'enjeu; de manière générale, les champs d'activité à risque élevé demandent une participation plus poussée du gouvernement. Celui-ci devrait aussi concentrer sa supervision sur les domaines susceptibles d'avoir les répercussions les plus grandes.

Maintien des connaissances

Les organismes gouvernementaux doivent éviter que la délégation des tâches d'application des règlements mine leur connaissance du secteur réglementé. Il est important de connaître suffisamment un secteur pour être en mesure de juger de l'efficacité du régime de réglementation et entreprendre l'élaboration de politiques pour l'avenir. Ceci peut exiger que le personnel gouvernemental continue de participer activement à la surveillance du secteur.

Le maintien des connaissances peut également se révéler nécessaire lorsque le gouvernement est intensément engagé dans des activités d'exportation ou des négociations internationales. À titre d'exemple, les fonctionnaires de Transports Canada jouent un rôle important dans les rapports avec les organismes de réglementation étrangers concernant les exportations dans le secteur de la fabrication du domaine de l'aviation. La délégation complète de l'inspection et des activités connexes pourrait éroder la compréhension de l'industrie que doit conserver le gouvernement et réduire son efficacité quand il s'agit d'aider celle-ci à montrer aux clients et aux organismes de réglementation étrangers qu'elle satisfait aux exigences propres à ce domaine.

Une information adéquate et obtenue rapidement

Pour que le gouvernement puisse superviser un régime dans lequel l'évaluation de la conformité est confiée à un organisme accrédité en la matière, il faut qu'il puisse obtenir rapidement l'information dont il a besoin. C'est un aspect particulièrement important à considérer quand il s'agit de recourir à des laboratoires accrédités. Il est, par exemple, important de veiller à ce que les laboratoires auxquels un organisme de réglementation compte confier l'évaluation des preuves recueillies lors d'une enquête ou aux fins d'une poursuite puissent fournir rapidement une réponse, peu important leurs engagements préalables envers d'autres clients.

Il se pose aussi une question difficile, celle de la part des renseignements recueillis dans le cadre des activités d'évaluation de la conformité qui devrait être transmise au gouvernement. Dans beaucoup de cas, les régimes d'évaluation de la conformité fondés sur des normes exigent que les parties réglementées fassent elles-mêmes des vérifications de leurs activités ou prennent les dispositions nécessaires pour les faire vérifier par un tiers. La question de la divulgation ou non des résultats de ces vérifications au gouvernement se pose dans les deux cas.

L'argument en faveur de la divulgation veut que les preuves d'une infraction au régime de réglementation découverte lors d'une vérification soient divulguées. L'argument à l'encontre veut que la menace d'une divulgation diminue l'efficacité des vérifications comme instruments de gestion. Si l'on sait que les résultats des vérifications seront mis à la disposition du gouvernement (et donc, par ricochet, à la disposition du public grâce à la procédure d'accès à l'information), les sociétés seront peut-être moins enclines à laisser les vérificateurs chercher et dévoiler des infractions et faire des recommandations. Bref, les entreprises auront peut-être moins tendance à faire en sorte que ces rapports soient partie intégrante de leurs procédés de gestion.

De façon croissante, les organismes de réglementation recourant à des processus de vérification élaborent des politiques officielles énonçant de quelle façon et dans quelles circonstances ils utiliseront les vérifications. L'un des compromis possibles consiste à indiquer que les rapports ordinaires des groupes internes d'évaluation de la conformité et des vérificateurs externes ne seront pas mis à la disposition des organismes de réglementation tant et aussi longtemps que la partie réglementée cherchera à corriger les problèmes soulevés dans les rapports. Si la société en cause ne le fait pas, le vérificateur sera forcé de transmettre le rapport au gouvernement. Qui plus est, si l'organisme étatique décèle l'infraction par des moyens autres que les rapports de vérification, il aura droit au rapport qui a traité de l'infraction.

Négligence dans l'application de la réglementation

Au cours des dernières années, les tribunaux ont eu tendance à juger que les organismes de réglementation ont un devoir de diligence à l'égard du public, qu'un régime de réglementation est censé protéger; et qu'un organisme de réglementation peut être tenu responsable de négligence dans l'exécution concrète de ses fonctions de réglementation. Il n'existe toutefois pas de responsabilité générale pour des décisions « de principe ».

La tendance générale en matière de responsabilité indique que les organismes gouvernementaux doivent exercer leurs fonctions de réglementation avec sérieux pour éviter les obligations de réparer. On ne sait pas de manière très précise dans quelle mesure le gouvernement peut être tenu responsable du fonctionnement inadéquat ou négligent d'un organisme d'évaluation de la conformité accrédité par le CCN auquel il a eu recours.

Confiance

Pour être efficace, un régime de contrôle de la conformité doit avoir la confiance des entreprises réglementées. Il doit également avoir la confiance du public pour que le programme soit politiquement acceptable. Lorsque les exportations forment un volet important de l'activité réglementée, le régime doit avoir la confiance des marchés étrangers et, dans certains cas, celle des organismes étrangers de réglementation.

L'emploi d'un processus d'évaluation de la conformité se situant dans le cadre du SNN offre généralement la crédibilité requise du point de vue des participants et des marchés. Dans certains cas cependant, le public et les groupes de défense de l'intérêt public peuvent avoir une confiance moindre dans le processus. Chez certains, le manque de confiance peut être dû à une méconnaissance du processus. Des inquiétudes peuvent aussi naître du fait qu'on croit que le processus omet de tenir compte de certains points de vue et que seul le gouvernement est en mesure de s'attaquer à certains problèmes entraînant des risques élevés. Dans d'autres cas, des gouvernements étrangers peuvent exiger la participation du gouvernement canadien à un régime de réglementation. La participation réellement nécessaire du gouvernement peut varier beaucoup; elle peut aller de la fixation des normes à la mise en vigueur et à l'application de ces normes, et jusqu'à la supervision du régime au moyen d'un processus de vérification et d'établissement de rapports.

Régime de réglementation de la navigabilité de Transports Canada

Le régime qu'utilise Transports Canada pour assurer la navigabilité offre un exemple intéressant de combinaison d'exigences réglementaires et de processus d'évaluation de la conformité.

De fortes inquiétudes du public et les exigences du marché d'exportation nécessitent une réglementation gouvernementale; le Ministère a toutefois également recours à des processus de certification par des tiers pour élargir la portée de son régime d'application des règlements et augmenter son efficacité.

Coûts

Le recours par les organismes gouvernementaux de réglementation à des processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes modifie la répartition des coûts par rapport à un processus d'application relevant entièrement de l'État. Le fait d'exiger que les parties réglementées paient les services d'un laboratoire, d'un organisme de certification ou d'un registraire accrédité peut accroître les coûts du respect de la réglementation que ces parties doivent supporter elles-mêmes.

Les exigences réglementaires relatives au recours à un organisme de certification (OC) peuvent également avoir des incidences sur le CCN. Lorsqu'un règlement exige de recourir à un OC accrédité pour une nouvelle fonction (c'est-à-dire une fonction pour laquelle aucun OC n'a antérieurement été accrédité), le règlement peut avoir pour effet d'obliger le CCN à mettre un nouveau programme d'accréditation en place.

Enfin, le recours à des OC peut diminuer les dépenses que le gouvernement doit consacrer à la mise en application des règlements. D'un autre côté, les gouvernements mettent à présent à l'essai des modèles de financement par l'utilisateur dans le cadre desquels les parties réglementées paient pour le travail administratif et de mise en application de la réglementation du gouvernement. En outre, même si le recours aux processus d'évaluation de la conformité peut diminuer les activités que doit mener le gouvernement pour faire appliquer les règlements, il n'élimine pas pour autant la nécessité pour ce dernier de disposer de mécanismes de supervision efficaces et de conserver un pouvoir résiduel d'application de la réglementation également efficace.

Facteurs à considérer pour le recours aux processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes

1. Le processus d'évaluation de la conformité jouira-t-il de la confiance du marché, des gouvernements étrangers et du public?
2. Les éléments nécessaires pour assurer des niveaux élevés de respect de la réglementation sont-ils présents? Ceux-ci comprennent :
 - la connaissance, la compréhension et l'acceptation des objectifs et des règles du programme de réglementation;
 - la capacité de se conformer (p. ex. compétence et degré de spécialisation de l'industrie, « savoir-faire » en matière de conformité et ressources à consacrer à la conformité);
 - l'existence d'incitations à la conformité, et notamment :
 - la menace de sanctions officielles;
 - la pression exercée par le marché;
 - la pression exercée par les consommateurs et la volonté de préserver l'image de l'entreprise auprès du public;
 - la pression exercée par d'autres entreprises de l'industrie;
 - les possibilités qui s'offrent au public de détecter et de signaler les cas de non-conformité et les incitations à le faire;
 - les possibilités qui s'offrent aux concurrents de détecter et de signaler les cas de non-conformité et les incitations à le faire;
 - les économies de coûts éventuelles et autres avantages découlant de la conformité (p. ex. meilleure réputation et augmentation des ventes);
 - la diminution du risque d'être soumis à une obligation de réparer (p. ex. possibilité de recourir efficacement à une défense fondée sur la diligence raisonnable).
3. Les organismes d'évaluation de la conformité possèdent-ils des moyens adéquats de surveillance et de mise en application des normes?
4. Le programme d'évaluation de la conformité sera-t-il appliqué uniformément?
 - Les normes sont-elles claires et leur application est-elle objectivement mesurable?
 - Les organismes d'évaluation de la conformité sont-ils suffisamment indépendants pour éviter les conflits d'intérêts et la récupération par l'industrie?
 - Leur processus de prise de décision est-il transparent et fondé sur les principes d'équité?
5. Le gouvernement peut-il être tenu responsable des résultats?
 - Conservera-t-il un pouvoir résiduel d'application et de réglementation indépendant?
 - Conservera-t-il suffisamment de connaissances pour jouer efficacement un rôle de supervision?
 - Aura-t-il rapidement accès à une information suffisante?
6. Le processus d'évaluation de la conformité est-il susceptible de répondre aux besoins des organismes de réglementation?
 - Le gouvernement aura-t-il accès à suffisamment d'informations pour poursuivre ses activités d'élaboration de politiques?
 - Le processus donnera-il des résultats en temps opportun?
7. Les coûts imposés par le recours aux processus d'évaluation de la conformité à partir de normes seront-ils acceptables pour toutes les parties concernées?

Les normes d'application volontaire comme solution de rechange à la réglementation

Les gouvernements peuvent être intéressés à encourager l'élaboration et l'emploi de normes pour des raisons autres que la volonté de les incorporer à la réglementation. Dans certains cas, l'industrie appuie évidemment l'élaboration d'une norme pour des raisons économiques et commerciales. Il peut toutefois exister des situations où les gouvernements sont en mesure de favoriser l'emploi d'une norme en lieu et place d'un règlement ou comme complément à un règlement.

À titre d'exemple, les gouvernements peuvent se servir de normes d'application volontaire pour élaborer des règlements ou les compléter.

Étiquetage pour l'entretien des textiles

Industrie Canada administre le programme d'étiquetage pour l'entretien, destiné à promouvoir l'emploi par les fabricants de vêtements de la norme CAN/CGSB-86.1-M91, Étiquetage pour l'entretien des textiles. Cette norme définit, par exemple, le genre de renseignements sur le nettoyage et la sécurité que les fabricants devraient inclure sur les étiquettes des vêtements et des textiles. On ne trouve pas de renvoi à cette norme dans les règlements, mais elle apporte un complément aux lois sur la protection des consommateurs administrées par Industrie Canada.

Dans certains cas, les normes d'application volontaire peuvent aider à surmonter certains des problèmes découlant d'un pouvoir de réglementation partagé.

Les codes modèles du système canadien de l'inspection des aliments

Le système canadien de l'inspection des aliments mène ses activités dans un univers où la répartition des compétences est complexe. Les autorités fédérales réglementent l'emballage et l'étiquetage ainsi que la publicité. Elles établissent et appliquent également des normes de santé et de sécurité pour l'importation, l'exportation et le commerce interprovincial. Les provinces et les territoires sont responsables de la réglementation de la santé, de la sécurité et de la qualité sur leur territoire. Récemment, le Canada a franchi un pas vers un régime plus intégré. Le plan directeur du système canadien de l'inspection des aliments de 1994 prévoyait l'harmonisation des normes et des systèmes d'inspection intégrés. Le Groupe de mise en œuvre du système canadien de l'inspection des aliments, qui a mis ce plan en œuvre, a centré ses efforts sur l'élaboration de normes harmonisées. En 1997, il a approuvé le Code national sur les produits laitiers et a défini un code similaire pour le secteur des services de détail en 1999. Les codes servent de modèle pour la législation en ces matières à tous les niveaux de gouvernement et favorisent l'adoption de règlements basés sur les résultats, que viennent appuyer des codes non obligatoires décrivant en détail les pratiques exemplaires.

Aspects à considérer

Le gouvernement fédéral a publié des guides sur la conception et sur l'emploi de la vaste gamme d'instruments et d'options non réglementaires qui sont disponibles. Le présent chapitre, qui traite des divers aspects à considérer dans la promotion des normes, se veut un complément à ces documents.

Lorsqu'ils évaluent la possibilité qu'une norme d'application volontaire puisse servir à atteindre les objectifs d'une politique et lorsqu'ils comparent les normes à d'autres mesures non réglementaires, les fonctionnaires devraient garder à l'esprit les exigences que pose le Conseil canadien des normes (CCN) en ce qui regarde le processus d'élaboration d'une Norme nationale du Canada. Ainsi qu'il a été expliqué en détail à la page 11, le document CAN-P 2 (version la plus récente) du CCN exige que les organismes d'élaboration de normes (OEN) accrédités confient à des comités techniques formés de bénévoles la tâche d'élaborer des normes en adoptant une démarche fondée sur le consensus. Les membres de ces comités doivent posséder les compétences nécessaires et représenter les diverses régions géographiques et les divers intérêts et points de vue, de façon à offrir un juste équilibre sur ces deux plans. Une fois qu'un comité technique a élaboré un projet de norme, l'OEN doit suivre un procédé prescrit par le CCN qui comprend la diffusion d'avis publics et qui donne au public la possibilité de faire des commentaires. Les OEN doivent publier les Normes nationales du Canada dans les deux langues officielles et les examiner au moins tous les cinq ans.

Afin de juger si les normes d'application volontaire pourront modifier suffisamment les comportements pour que les objectifs d'une politique soient atteints, les fonctionnaires peuvent aussi examiner les aspects présentés ci-dessous :



➤ La non-conformité à la norme présenterait-elle un risque inacceptable pour la santé ou sur le plan de la sécurité?

➤ Le domaine d'activité à contrôler est-il particulièrement sensible sur le plan politique ou est-il l'objet d'une opinion publique fortement marquée?

➤ À quelle fréquence les consommateurs achètent-ils le produit ou le service?

➤ Quelle valeur les consommateurs accordent-ils à la qualité élevée des produits et services?

➤ Est-il facile pour les consommateurs de se protéger au moyen de signaux du marché?

Risques pour la santé ou sur le plan de la sécurité

Lorsque les risques pour la santé ou sur le plan de la sécurité découlant de la non-conformité aux normes atteignent un niveau élevé, le gouvernement peut juger nécessaire de renforcer l'application de ces normes en leur donnant force de loi et en prévoyant d'éventuelles sanctions juridiques.

Incidences politiques

Même lorsqu'un régime d'application volontaire permet d'atteindre les objectifs gouvernementaux, il peut exister des raisons politiques ou d'intérêt public de recourir au pouvoir étatique pour réglementer les comportements.

Comportement des consommateurs

Les consommateurs qui font attention à la conformité aux normes et le prouvent par leur comportement d'achat incitent fortement les entreprises à se conformer aux normes d'application volontaire.



➤ Est-il facile de percevoir les différences dans les niveaux de qualité?

➤ Le prix est-il relativement faible?

➤ Les consommateurs peuvent-ils corriger les erreurs commises dans leurs achats sans être fortement pénalisés?

➤ Les consommateurs ou d'autres membres de l'industrie peuvent-ils détecter la non-conformité aux normes non obligatoires?

➤ Y a-t-il beaucoup d'importateurs qui ne se sentiraient pas liés par des normes canadiennes non obligatoires?

➤ Existe-il des régimes de responsabilité juridique distincts qui pourraient accroître l'incitation de l'industrie à se conformer à une norme non obligatoire?

➤ Le gouvernement a-t-il constitutionnellement le pouvoir de réglementer efficacement le domaine en cause?

➤ Est-ce un domaine de compétence partagée?

➤ Une coopération entre les divers gouvernements ayant compétence dans le domaine en cause serait-elle nécessaire pour en arriver à une réglementation?

➤ Existe-t-il des normes internationales?

➤ Y a-t-il des normes complémentaires dans le même domaine?

Caractéristiques du produit ou du service

Lorsque les consommateurs peuvent aisément se rendre compte d'un cas de non-conformité à une norme et modifier rapidement et à peu de frais leur comportement d'achat, l'industrie est davantage incitée à se conformer à la norme.

Existence d'un marché d'importation ou d'exportation

Lorsqu'il y a un certain nombre d'importateurs dans un domaine donné, la conformité volontaire à une norme par l'industrie nationale peut ne pas suffire pour atteindre des objectifs gouvernementaux tels que la protection des consommateurs.

Régimes de responsabilité juridique

L'obligation éventuelle de réparer en vertu de régimes de responsabilité distincts, notamment la responsabilité du fait du produit ou les régimes d'indemnisation des victimes d'accidents du travail, peut inciter l'industrie à respecter les normes sans que le gouvernement ait à donner force de loi à ces normes.

Problèmes de partage des compétences

Les entreprises menant des opérations sur des territoires régis par des gouvernements différents, y compris dans plus d'un pays, peuvent se conformer à des normes d'application volontaire sans se voir imposer de limitations par les gouvernements. Lorsque, par exemple, une norme internationale commune non obligatoire est appliquée sur des territoires régis par des gouvernements distincts, les entreprises peuvent appliquer une norme harmonisée, réaliser des économies d'échelle dans leurs opérations et répondre quand même aux objectifs que visent les politiques des différents gouvernements sans être soumises à de multiples règlements (parfois contradictoires).

Normes actuelles

Lorsqu'il existe déjà un régime de normes d'application volontaire, les gouvernements peuvent juger avantageux de favoriser une application ou une élaboration plus poussée du régime existant au lieu d'imposer des exigences réglementaires distinctes.

Exigences portant sur l'accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées

La norme CAN/CSA-B651 complète le code du bâtiment en vigueur en s'attachant au degré d'accessibilité des bâtiments aux personnes souffrant de handicaps physiques. Bien qu'il n'y ait pas de renvoi à cette norme dans la loi, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada exige que les bâtiments sur lesquels il a juridiction, les bureaux de poste par exemple, s'y conforment.



- Combien y a-t-il d'entreprises dans l'industrie?
- S'agit-il d'entreprises à niveau élevé de développement?
- Ont-elles acquies une expérience en matière de conformité aux normes?
- Sont-elles dotées de systèmes de gestion permettant d'assurer une surveillance de la conformité à des normes et d'en tenir les personnes concernées responsables ?
- Y a-t-il une association industrielle établie qui puisse servir de point central pour l'examen par les pairs et la valorisation de la conformité aux normes?
- Y a-t-il, chez les entreprises de l'industrie, un déséquilibre de puissance qui pourrait faire en sorte qu'il soit difficile de réaliser un consensus ou d'éviter de favoriser certains intérêts?
- Y a-t-il, entre les membres de l'industrie, des divergences d'opinion irréconciliables au sujet des besoins de changement?

La structure de l'industrie

Les industries à niveau de développement avancé, rompues à la coopération avec le gouvernement et au respect de ses exigences, sont de bonnes candidates à l'autoréglementation. La présence d'une association industrielle – ou la capacité d'en établir une – peut constituer un avantage pour la mise au point et l'application d'un régime d'autoréglementation. Une industrie ayant un nombre relativement restreint de membres qui s'accordent sur le besoin de changements et qui peuvent se surveiller mutuellement quant à la conformité à des normes peut souvent se réglementer elle-même avec succès.

Essai du matériel de confinement biologique

La norme Z316.3 de l'Association canadienne de normalisation (CSA), Enceintes de confinement biologique (Classes I et II) : Installation et essai en situation réelle, énonce les critères et les procédés d'essai en situation réelle du matériel de confinement biologique. Bien qu'aucune loi ne renvoie à ce document, les *Lignes directrices en matière de biosécurité en laboratoire*, 3^e éd., de Santé Canada, exigent que les laboratoires qui possèdent et utilisent un tel matériel démontrent qu'ils se conforment à la norme, particulièrement quand ils font des demandes de subventions de recherche au Conseil de recherches médicales et au Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada.

Un régime de normes d'application volontaire est susceptible de bien fonctionner dans une industrie comprenant un nombre relativement restreint d'entreprises qui ont atteint un degré de développement suffisant pour avoir une vision à long terme de leurs intérêts et ne pas être gênées par des considérations à court terme qui les empêchent de consacrer des ressources à la surveillance et à la conformité à des normes¹⁰.

Les entreprises dont les coûts de sortie du marché sont relativement élevés sont sans doute plus susceptibles de se conformer à des normes applicables à l'ensemble de l'industrie. Les entreprises utilisant des technologies avancées ou en évolution rapide sont sans doute en mesure de se conformer de manière plus efficace aux normes en vigueur dans des domaines comme la qualité de l'environnement, où la conformité à une norme peut exiger d'investir dans une nouvelle technologie. Les entreprises à niveau de développement avancé, dotées de mécanismes internes de conformité aux normes, sont en bonne position pour se conformer à des codes ou des normes d'application volontaire.

La probabilité que les entreprises en arrivent à un consensus sur une norme est beaucoup plus grande lorsqu'elles ont suffisamment d'intérêts communs pour s'entendre et faire appliquer la norme; idéalement, les points de vue des pairs devraient être importants pour les membres de l'industrie et ceux-ci devraient se montrer sensibles à l'opinion des consommateurs et du public. L'industrie doit disposer des compétences requises pour l'élaboration et l'application de la norme. Il est également souhaitable qu'il y ait peu d'activités d'importation dans l'industrie et que la totalité ou la plupart des membres de l'industrie comptent appliquer la norme¹¹.

10. Il est probable que là où les codes fonctionnent bien, les normes fonctionneront aussi. Pour en savoir plus sur les codes, consulter le document *Code volontaires : Guide d'élaboration et d'utilisation*, Bureau des affaires des consommateurs, Industrie Canada et Direction des affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1998.

11. Toutefois, lorsque les importations proviennent principalement d'un pays appliquant des normes compatibles, elle ne constituent pas nécessairement un problème.

Lorsqu'il y a des niveaux élevés d'importations de pays non intéressés, ou qui ne sont pas en mesure d'élaborer et de faire appliquer le plus largement possible des normes similaires, il peut s'avérer impossible de contrôler une activité ou un produit au moyen d'une action interne n'ayant pas de caractère obligatoire.

Enfin, les incitations économiques telles que la compatibilité des produits, l'accès à des marchés et la responsabilité juridique peuvent constituer des stimulants suffisants pour susciter l'élaboration et l'observation de normes.

Conclusion



Les normes et les processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes sont des outils importants que les organismes étatiques de réglementation peuvent utiliser de diverses façons, soit comme solution de rechange aux règlements, soit comme complément aux exigences réglementaires ou guide d'orientation de leur contenu, soit comme partie intégrante des règlements. De façon similaire, les régimes d'incitation à la conformité aux règlements peuvent compter sur certains ou sur l'ensemble des processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes, par exemple se servir de laboratoires accrédités pour les essais et l'étalonnage, d'organismes de certification accrédités et de registraires de systèmes de management.

Ce guide a cerné certains des principaux aspects à considérer dans la sélection, la conception, et la mise en œuvre de normes et de processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes. Il est toutefois important de souligner que ces moyens d'action ne sont que quelques-uns des nombreux outils réglementaires et non réglementaires dont dispose le gouvernement. Les avantages et les inconvénients d'un recours aux normes doivent par conséquent être évalués et comparés à ceux des autres moyens d'action possibles dans chaque cas particulier. Il est également important de ne pas transformer les facteurs retenus dans le présent guide en critères normatifs. Dans toute situation, il peut exister des conditions qui excluent le recours à des normes malgré le fait que de nombreux aspects analysés dans ce guide plaident en faveur de leur utilisation.

Pour le présent guide, les normes et les processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes font partie de l'ensemble d'instruments d'intervention dont dispose le gouvernement, ensemble qui comprend également les moyens d'action suivants :

- les lois et règlements;
- les politiques et directives;
- les protocoles d'entente et les accords avec l'industrie;
- les instruments économiques tels que la fiscalité et les subventions;
- l'éducation et la persuasion.

Selon les circonstances, ces instruments peuvent se compléter ou se substituer l'un à l'autre. Les décideurs ont à examiner un ensemble de facteurs lorsqu'ils déterminent quel instrument ou quelle combinaison d'instruments offre la probabilité la plus élevée d'une action efficace et efficiente.

Comme cela se produit pour n'importe lequel de ces instruments, la meilleure façon de se servir des normes est souvent de les combiner à d'autres mesures. Pour un ensemble de raisons, il est rare qu'on ait à choisir de manière absolue entre l'adoption d'un règlement et l'application d'une norme. Les normes sont presque toujours élaborées dans un contexte réglementaire préexistant. En fait, elles peuvent être élaborées en attendant une réglementation gouvernementale.

Il est possible que certains volets d'un domaine d'activité que le gouvernement souhaite contrôler se prêtent à une réglementation tandis que d'autres sont contrôlés au moyen d'une norme. Le gouvernement peut s'en remettre entièrement ou partiellement au processus d'élaboration de normes pour la rédaction de normes qui deviennent par la suite des règlements. Il peut également, de la même façon, s'en remettre à des processus d'évaluation de la conformité fondés sur des normes pour s'assurer du respect d'un règlement élaboré dans l'appareil gouvernemental. Ainsi, il se crée un système dans lequel il y a à la fois des normes et des règlements, mais au sein duquel le gouvernement fait également usage d'hybrides incorporant des éléments des deux types d'instruments.

Vue d'ensemble du système national de normes du Canada

Système national de normes

Le Système national de normes (SNN) est l'ensemble du dispositif servant à élaborer, à faire connaître et à faire appliquer les normes au Canada (voir la figure 2 ci-dessous). Il englobe plus de 400 organismes accrédités par le Conseil canadien des normes. Ces organismes sont actifs dans de nombreux domaines : élaboration de normes, certification de produits ou de services, essai de produits et enregistrement de systèmes de management de la qualité ou de management environnemental.

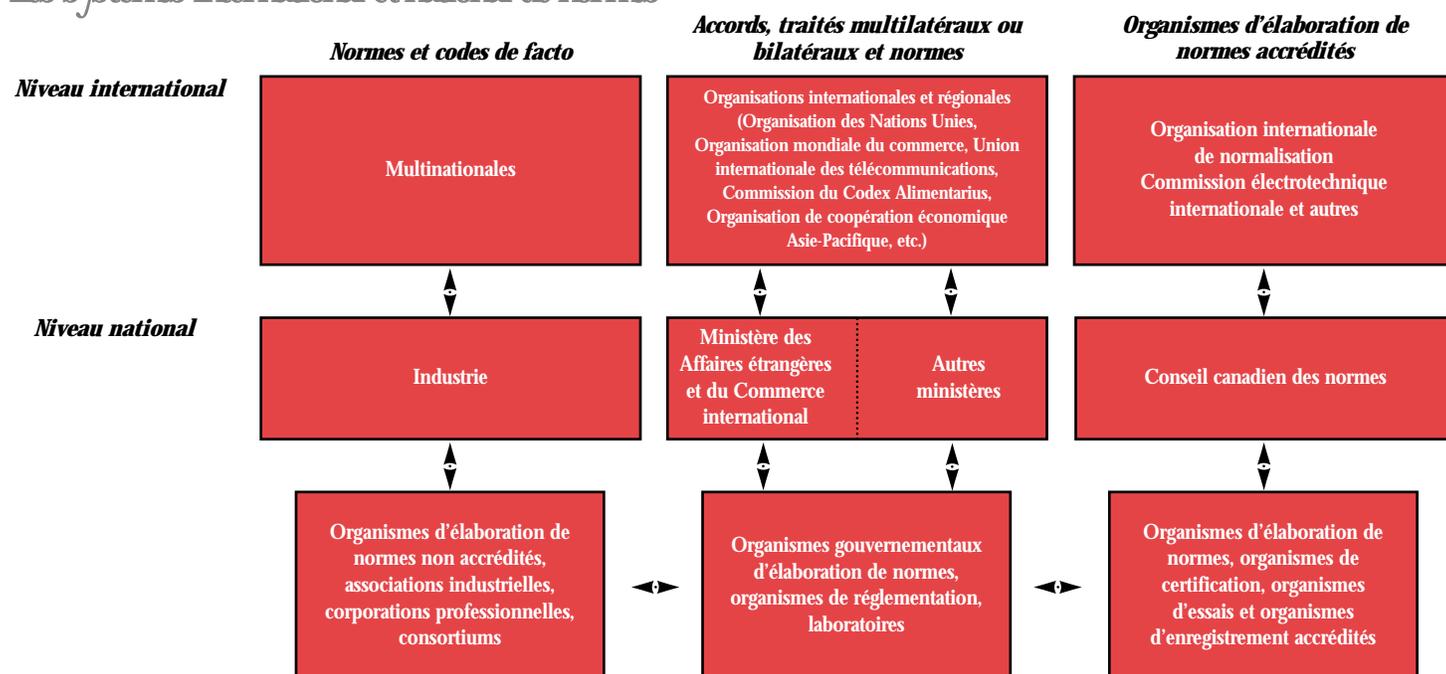
Le SNN n'englobe pas toutes les activités de cette nature qui se déroulent au Canada : il existe, pour chacun de ces services, des organismes qui les offrent sans pour autant être accrédités par le Conseil canadien des normes et qui fonctionnent donc à l'extérieur du SNN. Le système n'est pas non plus statique : les organismes peuvent y entrer et en sortir, et ils le font.

Le SNN est un régime dynamique et complexe d'établissement et d'application de règles comportant des processus explicites et officiels destinés à régir les relations entre ses nombreux organismes membres. Ces processus ont pour but d'assurer l'efficacité du SNN et de maintenir la confiance dans le système. En raison de l'importance croissante des normes, les organismes d'élaboration de normes (OEN) du Canada élargissent la gamme de leurs services en offrant un « guichet unique » à leurs clients et ils tentent de s'implanter sur le marché international en cherchant à obtenir une accréditation dans des pays étrangers et en offrant des services à des clients internationaux.

Les sections qui suivent donnent un bref aperçu de chacune des principales composantes du SNN.

Figure 2

Les systèmes international et national de normes



Conseil canadien des normes

Société d'État fédérale, le Conseil canadien des normes (CCN) est chargé de coordonner les activités de normalisation au Canada, y compris la désignation des Normes nationales du Canada. Bien qu'il soit encore partiellement financé par des fonds publics, le Conseil est autonome par rapport au gouvernement. Les membres du CCN sont nommés par le gouverneur en conseil et représentent un large éventail de secteurs afin qu'aucune des parties n'ait, à elle seule, le pouvoir d'établir les orientations du Conseil.

Le CCN a été créé en 1970 par une loi du Parlement (modifiée en 1996). Ses principales fonctions sont les suivantes :

- accréditer les organismes offrant des services dans le domaine des normes au Canada (soit l'élaboration de normes, la certification, les essais et l'enregistrement);
- favoriser la coordination des activités de ces organismes;
- agréer les normes élaborées par ces organismes pour en faire des Normes nationales du Canada. Le CCN a établi 16 critères auxquels ces normes doivent satisfaire et il tient un répertoire officiel de toutes les Normes nationales du Canada;
- désigner les représentants du Canada auprès des principaux organismes internationaux de normalisation (p. ex. l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et la Commission électrotechnique internationale (CEI)). Le CCN œuvre aussi à la conclusion d'accords officiels avec des organismes d'accréditation d'autres pays afin d'en arriver à la reconnaissance réciproque des organismes accrédités par les parties à l'accord.

Le CCN a établi des critères détaillés auxquels les organismes qu'il accrédite doivent répondre ainsi que des façons de procéder précises auxquels ils doivent se conformer, y compris les dispositions de la procédure d'appel. Ces façons de procéder comprennent la marche à suivre pour l'élaboration de normes, la certification et l'enregistrement de systèmes de management, ainsi que pour l'exécution des étalonnages et des essais par les laboratoires accrédités.

Le Conseil vérifie périodiquement les activités des organismes qu'il accrédite afin de s'assurer qu'ils sont encore en mesure d'exécuter le programme pour lequel ils sont accrédités. Dans le cas contraire, le CCN peut leur retirer leur accréditation selon un processus établi. Si le Conseil établit les règles régissant les activités de normalisation qui se déroulent dans le cadre du SNN au Canada, il est d'autre part lié par les lignes directrices sur « l'application régulière des règles en la matière » établies par les organisations internationales, notamment l'ISO, dont il fait partie.

Organismes d'élaboration de normes

Il y a quatre organismes d'élaboration de normes (OEN) accrédités au Canada : l'Association canadienne de normalisation (CSA), les Laboratoires des assureurs du Canada (ULC), l'Office des normes générales du Canada (ONGC) et le Bureau de normalisation du Québec (BNQ). Tous ces organismes élaborent des normes par l'entremise de comités représentant divers secteurs. Les OEN peuvent soumettre des normes au CCN dans le but de les faire reconnaître comme Normes nationales du Canada. Ils peuvent également élaborer des documents connexes aux normes, tels que des codes et des lignes directrices (des documents d'information et d'orientation dont le contenu n'a pas caractère obligatoire).

La CSA et les ULC sont des organismes privés à but non lucratif. Leurs activités sont axées sur le marché, dans la mesure où elles dépendent de la volonté des parties touchées de payer et de participer à des activités de normalisation. Bien que ces organismes se financent principalement grâce à la vente de services d'évaluation de la conformité, leur travail d'élaboration de normes ne se limite pas aux domaines dans lesquels ils ont des programmes d'évaluation de la conformité. À titre d'exemple, la CSA n'offre de tels services que pour environ un tiers de ses quelque 1 800 normes.

Le BNQ et l'ONGC, par contre, sont deux organismes du secteur public qui fonctionnent selon le principe du recouvrement des coûts. Comme la CSA et les ULC, ils offrent des services d'élaboration de normes en plus des services d'évaluation de la conformité. À l'instar des organismes du secteur privé, ils ne limitent pas leurs activités d'élaboration de normes aux domaines pour lesquels ils ont ou pourraient avoir des programmes d'évaluation de la conformité. Toutefois, contrairement à ces organismes, leurs activités d'élaboration de normes ne se financent pas au moyen de la vente de services d'évaluation de la conformité; ils cherchent plutôt à obtenir un financement des intervenants et des parties intéressées pour chacun des projets d'élaboration de normes.

Bien que le CCN offre des services de secrétariat à tous les comités consultatifs canadiens qui fournissent un appui aux représentants canadiens siégeant aux comités d'élaboration de normes de l'ISO et de la CEI, dans certains cas, des OEN offrent un financement et des services aux comités consultatifs canadiens. Sous les auspices du CCN, des OEN canadiens offrent également des services de secrétariat et un financement pour certains comités de l'ISO et de la CEI.

Association canadienne de normalisation

Fondée en 1919, l'Association canadienne de normalisation – le plus gros et le plus ancien organisme de normalisation du Canada – offre des services d'élaboration de normes, d'essai, de certification et d'enregistrement de systèmes de management dans un large éventail de domaines. Organisme privé à but non lucratif, l'Association a publié plus de 2 000 normes élaborées par consensus et lignes directrices, dans 40 domaines techniques.

Laboratoires des assureurs du Canada

Constitués en organisme à but non lucratif en 1920, les Laboratoires des assureurs du Canada offrent une gamme complète de services, dont l'élaboration de normes, l'exécution d'essais, la certification et l'enregistrement de systèmes de management, dans un large éventail de domaines. Les Laboratoires ont publié plus de 240 normes et autres documents reconnus (ADR) (voir p. 45 pour des renseignements sur les autres documents reconnus), dont plusieurs font l'objet de renvois dans des codes et des règlements gouvernementaux.

Office des normes générales du Canada

Mis sur pied en 1934 par le gouvernement fédéral, l'Office des normes générales du Canada (ONGC) offre aux secteurs public et privé une gamme de services de normalisation selon le principe du recouvrement des coûts. Ces services incluent l'élaboration de normes, la certification, le listage des homologations ainsi que l'enregistrement de systèmes de management, dans de nombreux domaines. Faisant partie du ministère fédéral Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, l'ONGC concentre ses efforts sur l'appui aux mandats du gouvernement et aux programmes connexes.

Bureau de normalisation du Québec

Le gouvernement québécois a établi le Bureau de normalisation du Québec en 1961, initialement pour répondre à ses besoins d'approvisionnement. Le BNQ offre une gamme complète de services de normalisation, dont l'élaboration de normes, la certification, l'enregistrement de systèmes de management et l'accréditation de laboratoires. Tout comme les autres OEN, le BNQ étend ses activités au-delà de son marché et offre ses services en anglais dans d'autres parties du Canada et aux États-Unis. Depuis 1990, le BNQ fait partie du Centre de recherche industrielle du Québec.

Organismes d'évaluation de la conformité

Organismes de certification

Les organismes de certification (OC) attestent, en autorisant l'affichage de leur marque de certification, que des produits ou des services se conforment à une norme. Ils inspectent et vérifient régulièrement des procédés et des produits. En 2003, 11 OC au Canada et 16 aux États-Unis étaient reconnus par le CCN. Ces organismes ont des marques déposées ou des logos qui montrent clairement que des produits ou des services respectent une norme.

Lorsqu'il n'existe pas de norme, les organismes de certification accrédités par le CCN peuvent énoncer des exigences pour la certification de produits. Ces exigences, appelées « autres documents reconnus » (ADR), sont élaborées par l'organisme de certification et soumises à des conseils de réglementation établis au Canada (autorités ayant compétence pour le produit ou le service à certifier) aux fins d'approbation avant qu'ils ne puissent servir à la certification. Le processus d'élaboration d'un ADR est habituellement plus rapide (généralement de trois à six mois) que celui de l'élaboration d'une Norme nationale du Canada et est utilisé pour mettre rapidement sur le marché des produits certifiés. Le gouvernement est consulté tout au long du processus, et la certification du produit ne peut être obtenue tant et aussi longtemps que tous les problèmes soulevés par les organismes de réglementation et d'autres ne sont pas résolus. Les frais de rédaction des ADR sont payés par le fabricant ou l'organisme de réglementation qui les demande. Les OC doivent soumettre les ADR au comité d'élaboration des normes chargé d'en faire une norme.

Organismes d'essais

Les organismes d'essais déterminent si un produit ou un service satisfait à la norme en cause. Il existe quelque 350 organismes d'essais accrédités au Canada, ce qui inclut des laboratoires privés de recherche, des établissements gouvernementaux et privés, et la plupart des organismes de certification. Le CCN les accrédite en fonction de leur capacité d'effectuer des essais en se conformant aux normes et méthodes reconnues et de documenter leurs résultats.

Organismes d'enregistrement

Le procédé qui consiste à démontrer la conformité à un système de management normalisé est appelé enregistrement des systèmes de management. Le Conseil canadien des normes autorise les organismes d'enregistrement à délivrer, au terme d'un processus d'agrément officiel, des certificats d'enregistrement aux entreprises qui satisfont aux normes ISO 9000 ou ISO 14000 en ce qui concerne les systèmes de management de la qualité ou de management environnemental. En 2003, les organismes d'enregistrement des systèmes de management reconnus par le CCN au Canada et dans d'autres pays de l'OMC étaient au nombre d'environ 35.

Organismes internationaux de normalisation

Vu l'importance des normes, divers accords internationaux obligent le Canada à examiner la possibilité de se servir de normes lorsqu'il rédige des règlements devant guider l'industrie (voir la figure 2, p. 42). L'Accord sur le commerce intérieur exige que les gouvernements fédéral et provinciaux aient recours au Système national de normes (SNN) du Canada ou à des normes internationales, ainsi qu'aux services d'évaluation de la conformité du SNN. De la même façon, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'Organisation mondiale du commerce énonce que « ... en vue d'harmoniser les règlements et les normes de caractère technique sur la base la plus large possible, les Parties doivent participer pleinement [...] à l'élaboration par des organismes de normalisation compétents de normes internationales pour les produits [...] ». Les OEN doivent eux-mêmes vérifier s'il existe une norme internationale qui pourrait être utilisée au lieu d'élaborer une norme nationale de manière indépendante.

Organisation internationale de normalisation

L'Organisation internationale de normalisation (ISO) est une organisation non gouvernementale fondée en 1947 dans le but de promouvoir la collaboration et le commerce sur le plan international. Elle s'occupe de normalisation dans tous les domaines sauf ceux de l'électricité et de l'électronique, qui relèvent de la Commission électrotechnique internationale (voir ci-dessous). Formée de représentants d'organismes de normalisation de près de 150 pays, l'ISO regroupe toutes les principales nations commerçantes ainsi que diverses organisations internationales, dont l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation maritime internationale et l'Union internationale des télécommunications. Le CCN représente le Canada auprès de l'ISO.

Le travail de l'ISO se traduit par des accords internationaux publiés sous forme de normes internationales. Pour que de nouvelles normes soient élaborées, il faut qu'un minimum de cinq pays membres de l'ISO y soient favorables.

Commission électrotechnique internationale

La Commission électrotechnique internationale (CEI) est la principale organisation mondiale qui élabore et publie des normes internationales pour tout ce qui a trait à l'électricité, à l'électronique et aux technologies apparentées. Ces normes servent de base à la normalisation nationale, conformément aux termes de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC, et de référence lors de la rédaction de projets d'appels d'offre et de contrats. La CEI a pour mission de promouvoir, par l'intermédiaire de ses membres, la coopération internationale pour tout ce qui a trait à la normalisation et aux questions connexes, comme l'évaluation de la conformité aux normes, dans les domaines de l'électricité, de l'électronique et des technologies apparentées. La Commission électrotechnique internationale comprend 127 pays – soit 62 comités nationaux membres et 65 autres pays qui participent à son programme des pays affiliés.

Autres organismes internationaux de normalisation

Le Codex Alimentarius est un ensemble de normes sur l'innocuité et la qualité des aliments, adoptées internationalement et assorties de codes d'usage, de directives et autres mesures. La Commission du Codex Alimentarius a été mise sur pied dans le but de faciliter le commerce des aliments; elle a conçu le Codex en 1962. Elle est l'organisme de normalisation des Nations Unies en matière alimentaire. C'est une organisation intergouvernementale comprenant 169 membres.

Il existe également un certain nombre d'organisations spécialisées qui coordonnent l'utilisation de normes sur le plan international, dont l'Union internationale des télécommunications et l'Organisation internationale de métrologie légale. Ces organisations ont des liens formels avec l'ISO et participent à la présentation et à la rédaction de normes internationales (ou encore l'ISO fait de leurs normes des normes internationales). Parmi les autres organismes travaillant en collaboration avec l'ISO, mentionnons le Comité consultatif international télégraphique et téléphonique, l'Institut international du froid, le Bureau international des poids et mesures, l'Association du transport aérien international, l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation internationale du travail.

Organismes étrangers de normalisation

Le Japon, les États-Unis et les grands pays européens ont chacun leur organisme national de normalisation. L'Union européenne a accordé un niveau de priorité élevé à l'harmonisation des normes des pays membres. Elle favorise la reconnaissance mutuelle des méthodes utilisées par ses membres comme assise des normes applicables à l'ensemble de l'Union.

Le système de normes des États-Unis revêt un intérêt particulier pour le Canada en raison de l'ampleur du commerce entre les deux pays. Contrairement à ceux de la plupart des autres pays industrialisés, le système de normes des États-Unis est fortement décentralisé. Les organismes privés américains d'élaboration de normes, d'essais et de certification se livrent une intense concurrence sur le plan des revenus et des champs de compétence. Il n'y a pas, dans le secteur public américain, d'équivalent au Conseil canadien des normes, et les organismes de normalisation des États-Unis se sont fortement opposés à la création d'un tel organisme. L'American National Standards Institute, un organisme privé, coordonne les activités des organismes de normalisation qui sont membres de l'institut. Il représente les États-Unis auprès des organismes internationaux de normalisation et est une source de renseignements sur les normes américaines. Les centaines d'organismes de normalisation que comptent les États-Unis ont eu tendance à élaborer des normes exclusivement américaines, sans beaucoup se préoccuper de renvois aux normes internationales ou de la compatibilité avec ces dernières.

Le chapitre neuf de l'Accord de libre-échange nord-américain fixe les obligations des parties au sujet des normes et favorise l'harmonisation des mesures normatives, des méthodes d'évaluation de la conformité et des règlements de nature technique entre les parties à l'Accord. Ce chapitre favorise également l'acceptation mutuelle des méthodes d'essai et de certification employées et des résultats obtenus, ainsi que la reconnaissance mutuelle des organismes de certification et d'accréditation de chacun des pays signataires.

Régimes de normalisation fonctionnant hors du SNN

Beaucoup de normes appliquées au Canada ne sont pas des Normes nationales du Canada. Dans certains cas, ces normes peuvent avoir été élaborées par des OEN canadiens sans toutefois que ces derniers les proposent comme Normes nationales du Canada, souvent en raison du coût de traduction de la norme dans l'autre langue officielle. Dans d'autres cas, ce sont des OEN internationaux, comme l'ISO, ou des organismes régionaux ou étrangers qui ont élaboré les normes. En outre, des organismes non accrédités par le CCN élaborent des normes. Parmi les normes importantes ne faisant pas partie du SNN, mentionnons celles du Code du bâtiment élaborées par le Conseil national de recherches du Canada.

Dans certains cas, le cadre de fonctionnement établi par le CCN qui prescrit les méthodes d'élaboration des normes peut ne pas convenir ou ne pas être utile à un organisme servant un créneau très spécialisé du marché (p. ex. l'exigence d'un consensus multipartite). L'exigence d'un consensus pour un processus ouvert peut être perçue dans certains secteurs comme une atteinte au secret de fabrication de nouveaux produits. Dans des secteurs tels que l'électronique, où la technologie évolue rapidement, des normes de facto peuvent être élaborées par une société ou un consortium importants plus rapidement que ne pourrait le faire un OEN respectant le principe du consensus.

Dans d'autres cas encore, la raison pour laquelle un organisme d'élaboration de normes demeure à l'extérieur du SNN réside plutôt dans la difficulté de définir le terme *norme* lui-même. Des régimes d'autogestion ou d'autoréglementation occupent la zone grise entre le régime de réglementation étatique et le régime de normes, et il est donc parfois difficile de les classer dans l'un ou dans l'autre. On pourrait par exemple dire que les groupes industriels élaborant des codes d'application volontaire régissant leur conduite se soumettent à des normes. Certains de ces codes sont très détaillés et précis, et reposent sur un consensus de l'industrie quant aux pratiques exemplaires; ils peuvent aussi s'appuyer partiellement sur des mécanismes de contrôle de conformité (p. ex. vérifications par un tiers) similaires à ceux utilisés dans le SNN. Le programme Gestion responsable^{MD}, programme portant sur l'environnement ainsi que sur la santé et la sécurité des travailleurs, de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, en est un exemple type.

Du point de vue de la politique gouvernementale donc, la question qui se pose quant à l'emploi de normes dans un régime de réglementation n'est pas tant de savoir si une norme a été élaborée dans le cadre du SNN ou à l'extérieur de celui-ci, mais bien si elle est efficace et fiable. Le SNN assure l'efficacité et la fiabilité des normes grâce à ses exigences en ce qui a trait au consensus et aux processus d'accréditation, de vérification et d'appel. Dans la mesure où des normes élaborées hors du SNN satisfont des critères similaires à ceux utilisés pour l'élaboration de normes dans le cadre du SNN, elles devraient elles aussi se révéler efficaces et inspirer confiance. Les organismes gouvernementaux de réglementation peuvent toutefois, dans de tels cas, devoir assumer certaines des responsabilités du CCN (p. ex. consultation publique et recours à des processus d'examen) afin de s'assurer que les normes élaborées hors du SNN répondent bien aux objectifs de leurs politiques et aux exigences gouvernementales en matière de mesures réglementaires.

Résumé des exigences découlant des accords commerciaux internationaux

Divers accords commerciaux traitent de l'emploi de normes dans les règlements. C'est le cas notamment de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), des articles sur les obstacles techniques au commerce de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et de l'Accord sur le commerce intérieur conclu au Canada.

Dans bien des cas, une norme incorporée à un règlement devient un « règlement technique » selon la définition qu'en donnent l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC et l'ALENA¹². Ces accords exigent, en ce qui a trait aux règlements techniques touchant le commerce, que les organes fédéraux de réglementation fassent ce qui suit :

- publier préalablement à leur adoption, dans la partie 1 de la *Gazette du Canada*, les projets de règlements techniques ou de modifications à de tels règlements pendant une période d'au moins 75 jours, sauf dans des situations urgentes, et tenir compte des commentaires qu'ils reçoivent;
- énoncer, dans la mesure du possible, les exigences réglementaires techniques sous l'angle du rendement plutôt que sous celui de la conception ou de la description des caractéristiques;
- examiner attentivement la possibilité d'accorder une équivalence à d'autres formes d'exigences techniques s'ils sont convaincus que celles-ci permettent d'atteindre correctement les objectifs des règlements en vigueur;
- veiller à ce que les règlements techniques accordent le même traitement à tous les produits, peu importe l'entité politique compétente sur le territoire d'où ils proviennent;
- veiller à ce que l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ne fasse pas de discrimination arbitraire ou non justifiable lorsque règnent des conditions identiques ou similaires;
- avoir recours aux normes internationales, et suivre les directives et recommandations internationales en vigueur lorsque celles-ci permettent d'atteindre les objectifs réglementaires;
- traiter, lorsqu'ils évaluent la conformité aux exigences réglementaires techniques, les organisations réglementées et leurs produits de la même façon, peu importe l'entité politique compétente sur le territoire où ces organisations sont situées, lorsque ces organisations sont dans des situations comparables;
- maintenir en place un mécanisme d'examen des plaintes portant sur le processus d'évaluation de la conformité et adopter des mesures correctrices, s'il y a lieu.

12. L'article 915 de l'ALENA, par exemple, définit le règlement technique de la façon suivante : « un document qui énonce les caractéristiques de produits ou les procédés et méthodes de production connexes, ou les caractéristiques de services ou les modes de production connexes, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire ». Un règlement technique peut aussi traiter partiellement ou exclusivement d'exigences en matière de terminologie, de symboles, d'emballage, de marquage ou d'étiquetage applicables à un bien ou un procédé, ou à une méthode de production ou de fonctionnement.

Ces règles commerciales se fondent essentiellement sur deux principes de base, celui de la nation la plus favorisée (NPF) et celui du traitement national. Le principe de la NPF exige que les règles appliquées à un partenaire commercial ne soient pas « moins favorables » (c'est-à-dire plus exigeantes) que celles appliquées à toute autre partie à l'accord commercial. Le principe du traitement national exige que les produits importés ne soient pas traités moins favorablement que les produits nationaux pour ce qui est de la fiscalité et des normes internes.

L'article XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce autorise les parties à l'OMC à adopter, dans certaines circonstances, des mesures qui ne se conforment pas à ces principes. Ces exceptions sont soumises à deux règles : premièrement, la mesure ne doit pas être une restriction déguisée au commerce; et deuxièmement, elle ne doit pas exercer une discrimination arbitraire ou non justifiable entre des pays où règnent les mêmes conditions. L'ALENA et d'autres accords de libéralisation des échanges prévoient des exceptions similaires.

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce et l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires conclus dans le cadre de l'OMC décrivent de manière détaillée la façon dont les normes devraient être conçues et appliquées en regard de leurs effets sur le commerce. Le premier accord traite aussi bien des règlements techniques obligatoires que des normes d'application volontaire s'appliquant à tous les produits, y compris les produits industriels et agricoles. Le second s'applique à toutes les normes alimentaires et sanitaires qui touchent le commerce international. Essentiellement, ces accords étendent aux règlements et aux normes l'application des principes de la nation la plus favorisée et du traitement national.

Allant plus loin, le code de bonne pratique pour la préparation, l'adoption et l'application de normes (annexe 3 à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce) étend l'application de ces principes aux normes d'application volontaire. Lorsqu'elles sont appuyées par les gouvernements nationaux, ces normes doivent se conformer au code, et les gouvernements nationaux doivent prendre des mesures raisonnables pour s'assurer que les autres gouvernements et les organismes de normalisation non gouvernementaux du territoire sur lequel ils ont compétence se conforment à ce code.

Tant l'Accord sur les obstacles techniques au commerce que l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires imposent une obligation supplémentaire qui a attiré énormément d'attention. Ils incitent les pays à élaborer leurs règlements ou leurs normes internes à partir des normes internationales, sauf dans les cas où il n'existe pas de norme internationale applicable ou lorsque de telles normes ne constitueraient pas un moyen efficace ou adéquat d'atteindre les objectifs « légitimes » de la norme ou du règlement national. En vertu de ces accords, il incombe aux pays de fournir des preuves scientifiques justifiant la dérogation à une norme internationale.

La plus récente édition du document du Conseil canadien des normes énonçant ses exigences pour l'accréditation des organismes d'élaboration de normes (CAN-P 1D) intègre toutes les dispositions à cet égard contenues dans l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et l'ALENA. Les normes élaborées par les organismes d'élaboration de normes accrédités devront donc satisfaire aux exigences des accords commerciaux internationaux en la matière.

Liste des sigles

ACI	Accord sur le commerce intérieur
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
BNQ	Bureau de normalisation du Québec
CAEAL	Association canadienne des laboratoires d'analyse environnementale
CAN-P 1D	Conseil canadien des normes, <i>Accréditation des organismes d'élaboration de normes</i> , CAN-P 1D (décembre 1999)
CAN-P 2 (version la plus récente)	Conseil canadien des normes, <i>Critères et méthodes de préparation et d'approbation des Normes nationales du Canada</i>
CCN	Conseil canadien des normes
CEI	Commission électrotechnique internationale
CSA	Association canadienne de normalisation
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
ISO	Organisation internationale de normalisation
OC	Organisme de certification : organisme accrédité par le Conseil canadien des normes, dont le travail consiste à certifier que des produits ou des services répondent à une norme donnée
OEN	Organisme d'élaboration de normes accrédité par le CCN
OMC	Organisation mondiale du commerce : le régime du commerce international qui a remplacé le GATT
ONGC	Office des normes générales du Canada
REIR	Résumé de l'étude d'impact de la réglementation : analyse coûts-bénéfices qu'il faut préparer pour chacun des règlements proposés
SNN	Système national de normes (Canada)
SPS	Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires : accord auxiliaire conclu dans le cadre de l'OMC, axé sur les normes alimentaires et sanitaires qui touchent le commerce international
TBT	Accord sur les obstacles techniques au commerce : accord auxiliaire conclu dans le cadre de l'OMC, qui traite aussi bien des règlements techniques obligatoires que des normes non obligatoires s'appliquant à tous les produits, y compris les produits industriels et agricoles
ULC	Laboratoires des assureurs du Canada