

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

G/SPS/W/6

2 mai 1995

(95-1120)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: anglais

ETATS-UNIS: APERCU DES PROCEDURES D'ELABORATION DES NORMES ET DE REGLEMENTATION

Mise au point et application des règlements édictés par le gouvernement

Communication faite par les Etats-Unis à la réunion
des 29 et 30 mars 1995

Transparence et non-discrimination

1. Aux Etats-Unis, plusieurs lois et décrets-lois régissent la promulgation des règlements techniques par les organismes fédéraux. Ils imposent des règles de procédure qui servent à garantir que les règlements techniques adoptés par les organismes gouvernementaux sont nécessaires à la réalisation d'objectifs poursuivis dans l'intérêt général tels que la protection de la santé, de la sûreté, de la sécurité, de l'environnement ou des consommateurs. Le processus réglementaire est transparent du stade du projet à celui de l'élaboration de la règle finale ainsi qu'au niveau de la mise en oeuvre ou l'application des règles.

2. L'Exécutif ou le Congrès (Sénat ou Chambre des Représentants) peuvent prendre l'initiative de nouvelles législations ou de modifications de la législation en vigueur. Même si la proposition émane du gouvernement, l'élaboration est souvent effectuée par le personnel du Congrès, en consultation plus ou moins étroite avec l'organisme de l'Exécutif chargé de la mise en oeuvre de la loi. Il s'agit d'un processus répétitif, nécessitant beaucoup de négociation et conciliation au sein des organes législatifs. Il n'est pas rare que le texte final soit sensiblement différent des propositions initiales. Toutes les lois sont soumises à l'approbation du Congrès et sont présentées au Président des Etats-Unis pour promulgation.

3. La Loi sur les procédures administratives (ci-après dénommée la Loi) énonce les procédures générales d'élaboration des règles que doivent suivre les organismes du gouvernement américain (5 U.S.C. article 551 et suivants). Elle exige que, pour édicter une règle de fond (à distinguer d'une règle de procédure ou d'une déclaration de principes), un organisme doit remplir les conditions minimales suivantes:

1) Publier dans le Federal Register un avis annonçant la règle qu'il envisage d'élaborer. Cet avis doit donner le texte de la règle envisagée ou en résumer la substance, indiquer l'autorité juridique chargée de la procédure d'élaboration, et fournir les informations pratiques (heure et lieu) nécessaires à la participation du public.

2) Ménager à toutes les personnes intéressées - ressortissants et non-ressortissants sans distinction - une possibilité suffisante de communiquer des observations écrites sur la règle proposée. Ce processus de consultation de l'opinion publique a plusieurs objectifs; il vise notamment à donner aux personnes intéressées la possibilité de fournir à l'organisme des renseignements qui amélioreront sa connaissance de la question sur laquelle porte la règle en cours d'élaboration. Il donne aussi aux personnes intéressées la possibilité de contester les

données factuelles à partir desquelles l'organisme travaille, et de démontrer dans quelle mesure ces données sont erronées.

3) Publier un avis annonçant l'élaboration de la règle finale au moins 30 jours avant sa date d'entrée en vigueur, avis dans lequel il sera indiqué le fondement et le but de la règle, et répondu à toutes les observations de fond qui auront été reçues. La Loi prévoit une exception à l'obligation de publier la règle finale 30 jours avant sa date d'entrée en vigueur si la règle énonce une dérogation ou supprime une restriction, ou si l'organisme prend et publie une décision concluant à la nécessité d'avancer la date d'entrée en vigueur "pour une raison valable".

Généralement, les procédures d'élaboration de règles sont engagées par un organisme à sa propre initiative. Toutefois, la Loi dispose que chaque organisme du gouvernement des Etats-Unis accorde aux personnes intéressées le droit de demander l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une règle. Aux termes de la législation, les organismes doivent répondre à la demande. Si la demande est fondée, des travaux commenceront en vue de mettre au point un projet de règle. Dans certains cas, le Congrès charge un organisme, par voie législative, d'engager la procédure d'élaboration.

La Loi contient aussi des dispositions pour qu'un préavis soit donné lorsque l'élaboration d'une règle est envisagée. Cela permet aux organismes d'obtenir des observations générales sur la question avant de mettre au point la proposition de règle proprement dite. Les organismes prévoient souvent dans un préavis d'élaboration d'une règle un délai de 60 jours voire plus pour la formulation d'observations par le public.

Le délai d'adaptation aux nouvelles prescriptions réglementaires accordé aux branches d'activité concernées varie selon l'impact économique et les raisons d'être des nouvelles prescriptions; par exemple la date d'entrée en vigueur de nouvelles règles d'étiquetage peut être retardée d'une année ou plus pour permettre l'écoulement des stocks des étiquettes existantes.

Il n'y a que des exceptions limitées à la prescription concernant le préavis de l'élaboration d'une règle et les observations y relatives. Par exemple, les organismes ne sont pas tenus de publier à l'avance, pour recueillir les observations du public, leurs déclarations générales de principes ou les règles concernant leur propre organisation, procédure ou pratique.

De la première à la dernière étape, il faut parfois jusqu'à une année pour achever l'élaboration d'une règle simple ou hautement prioritaire. Les règlements concernant des questions controversées et complexes demandent beaucoup plus de temps. Chacun a la possibilité de formuler des observations sur les règles proposées pendant la période prévue à cet effet, y compris les représentants commerciaux et les ambassades de pays étrangers. Aux termes de la législation américaine, les observations du public doivent être examinées et évaluées, et il doit en être tenu compte dans la règle finale.

Non seulement la Loi prévoit la participation du public au processus d'élaboration des règles, mais elle soumet toutes les règles finales à l'examen d'une instance judiciaire (par exemple, le Tribunal fédéral de district). Un tribunal d'examen doit écarter une règle s'il constate que les décisions de l'organisme ont été "arbitraires, fantaisistes, abusives ou encore non conformes à la législation". Dans certains cas, un tribunal doit annuler une règle si ses dispositions "ne sont pas fondées sur des éléments de preuve substantiels" (5 U.S.C. article 706 2)). Par conséquent, les règlements techniques promulgués par un organisme du gouvernement des Etats-Unis doivent satisfaire au moins à l'un des deux critères juridiques susmentionnés.

Le Bureau de la gestion et du budget (OMB) publie un programme unifié des règlements fédéraux dans le Federal Register deux fois par an (avril et octobre). Cette publication contient pour chaque organisme une brève description de chaque activité qui va probablement aboutir à la promulgation d'un

projet de règle ou d'une règle finale dans les 12 mois à venir. Elle vient en complément des avis publiés par les organismes dans le Federal Register pour engager une procédure visant à l'élaboration d'une règle.

Des prescriptions administratives et des procédures spécifiques et, dans certains cas, des procédures différentes et un critère plus strict concernant l'examen judiciaire, peuvent figurer dans le mandat d'un organisme donné en plus des prescriptions imposées par la Loi. Ces prescriptions additionnelles constituent une garantie supplémentaire que les règlements techniques sont nécessaires pour atteindre les objectifs que le gouvernement s'est fixé dans l'intérêt général. Par exemple, les dispositions de la Loi sur la sécurité des produits de consommation [15 U.S.C. article 2058 a)], de la Loi fédérale sur les substances dangereuses [15 U.S.C. article 1262 f)] et de la Loi sur les tissus inflammables [15 U.S.C. article 1193 g)] exigent la publication d'un préavis d'élaboration comme première étape de la procédure pour la promulgation de certains types de normes et de règles d'interdiction. Ces trois lois obligent la Commission de la sécurité des produits de consommation à donner à chacun la possibilité de s'exprimer oralement sur certains types de règles envisagées lors d'une audience publique, et prévoient l'examen judiciaire de certaines règles par une cour d'appel des Etats-Unis plutôt que par un tribunal fédéral de district. En outre, la Loi sur la sécurité des produits de consommation prévoit que, lorsqu'il procède à l'examen d'une norme de sécurité ou d'une règle d'interdiction concernant un produit de consommation, le tribunal ne doit pas approuver la règle si ses dispositions ne sont pas étayées par "des éléments de preuve substantiels fondés sur l'ensemble du dossier".

Les règlements spécifiques et les pouvoirs d'exécution concernant tous les produits, neufs ou usagés, sont codifiés dans le Code des règlements fédéraux (CFR). Celui-ci comporte 50 titres qui représentent les grands secteurs soumis à la réglementation fédérale. Chaque titre est lui-même divisé en chapitres qui généralement portent le nom de l'organisme compétent. Chaque chapitre est subdivisé en parties couvrant des domaines de réglementation précis. L'index renvoie les utilisateurs aux titres et chapitres appropriés concernant tel ou tel domaine. Le CFR contient aussi des prescriptions fédérales pour le conditionnement et le transport maritime. Il est mis à jour chaque année, généralement au printemps. Les Etats ou les juridictions locales (villes ou comtés) peuvent imposer des prescriptions spéciales additionnelles pour certains produits (par exemple, les produits et matériaux du bâtiment et de la construction, les automobiles, etc.) qui entrent sur leur territoire. Tous les organismes américains appliquent les mêmes règles pour les marchandises et les produits agricoles nationaux et importés. Par conséquent, les produits fabriqués aux Etats-Unis sont soumis aux mêmes prescriptions que les produits importés.

Les lois et règlements peuvent être interprétés sur la base de principes directeurs ou de directives mis au point par les organismes. Dans le cadre de la loi ou du règlement, un organisme a la marge de manoeuvre administrative nécessaire pour modifier des principes directeurs et des directives afin de tenir compte des circonstances du moment - par exemple de nouvelles informations scientifiques ou des progrès dans les techniques de fabrication - ou, moins fréquemment, d'aligner des principes directeurs sur des positions plus générales prises par le gouvernement des Etats-Unis. Les directives sont aussi utilisées au niveau interne pour garantir que les règlements sont interprétés et appliqués de manière uniforme par les employés d'un organisme dans tout le pays.