

N° 707

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 septembre 2019

PROPOSITION DE LOI

visant à renforcer l'activité de normalisation en France,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Élisabeth LAMURE, Sophie PRIMAS, Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Michel FORISSIER, Michel VASPART, Mmes Christine LAVARDE, Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. Daniel LAURENT, Jean-François HUSSON, Mme Jacky DEROMEDI, MM. Alain CHATILLON, Max BRISSON, Mmes Laure DARCOS, Catherine DEROCHE, Catherine DI FOLCO, M. Jean-Marie MORISSET, Mme Frédérique PUISSAT, MM. Gérard LONGUET, Philippe DALLIER, Philippe MOUILLER, Stéphane PIEDNOIR, Mme Catherine TROENDLÉ, MM. René DANESI, Alain DUFAUT, Mmes Anne-Marie BERTRAND, Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Alain MILON, Pascal ALLIZARD, Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, MM. Serge BABARY, René-Paul SAVARY, Mmes Marie MERCIER, Corinne IMBERT, Florence LASSARADE, Marta de CIDRAC, M. François-Noël BUFFET, Mme Marie-Christine CHAUVIN, MM. Philippe PAUL, Charles REVET, Jean Pierre VOGEL, Mme Françoise RAMOND, MM. Guy-Dominique KENNEL, Patrick CHAIZE, Mme Martine BERTHET, MM. Pierre CHARON, Rémy POINTEREAU, Benoît HURÉ, Mmes Dominique ESTROSI SASSONE, Sylviane NOËL, Brigitte MICOULEAU, MM. Jackie PIERRE, Jean-Pierre LELEUX, Michel RAISON, Jean-Noël CARDOUX, Bernard FOURNIER, Louis-Jean de NICOLAYŸ, Antoine LEFÈVRE, Mme Évelyne RENAUD-GARABEDIAN et M. Marc LAMÉNIE,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'activité de normalisation – c'est-à-dire **l'édition de normes d'application volontaire à destination des entreprises** – trouve en France son fondement juridique dans la loi n° 41-1987 du 24 mai 1941 relative à la normalisation. Pour l'essentiel, la portée juridique de ces normes ainsi que les conditions de leur production sont définies par le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation.

Mais il s'agit également d'une activité menée au niveau européen – et régie à ce titre par le Règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif à la normalisation européenne – ainsi qu'au niveau mondial, avec notamment les normes ISO définies par l'*International Organization for Standardization*. L'utilisation de normes volontaires est d'ailleurs l'un des instruments de la politique d'affermissement du marché unique au sein de l'Union européenne.

Comme l'a mis en relief le rapport d'information de la commission des affaires économiques du Sénat en juillet 2017¹, **on compte aujourd'hui en France plus de 35 000 normes volontaires publiées** – reconnaissables aux indicatifs sous lesquels elles sont enregistrées : NF, EN, ISO – destinées à fournir des règles de conduites ou des bonnes pratiques dans des domaines extrêmement variés de l'activité des entreprises auxquelles elles s'adressent essentiellement.

Ces normes sont **élaborées dans un cadre purement technique**, par un réseau d'organismes de droit privé aux niveaux national, européen et international, composés d'acteurs de la société civile (entreprises pour l'essentiel, mais aussi organisations de consommateurs, organisations non gouvernementales), sans lien nécessairement direct avec les politiques publiques définies par les États ou les organisations intergouvernementales, même si des représentants de l'administration ou des collectivités territoriales participent – *inter pares* – au processus.

¹ Rapport d'information n° 627 (2016-2017) de Mme Élisabeth LAMURE, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 12 juillet 2017.

La normalisation présente des **enjeux essentiels en matière d'efficience économique**. Diffusant des standards susceptibles d'être repris par de nombreux acteurs économiques, le cas échéant à travers le monde, elle contribue fortement à ouvrir des marchés. Elle peut donc être utilement mise à profit pour développer certains secteurs économiques nationaux et projeter à l'international leur activité.

En outre, dans la mesure où elle a vocation à déterminer les caractéristiques techniques d'activités en pleine croissance et mutation – comme le numérique ou l'énergie – ayant des implications dans plusieurs secteurs, la normalisation constitue également un **enjeu considérable en termes de compétitivité et de souveraineté**. Si la normalisation est un système de production de règles émancipé de la tutelle étatique – puisqu'il est le fait de structures de droit privé –, elle peut servir ou, à l'inverse, desservir l'action des pouvoirs publics. Des solutions techniques reconnues comme des normes au niveau international ou européen peuvent ainsi entraver le développement de certains secteurs de notre économie ou les mettre sous la dépendance d'acteurs étrangers qui peuvent ignorer ou, à tout le moins, ne pas prendre pleinement en compte, les besoins de la Nation.

Enfin, la normalisation volontaire constitue un **enjeu de simplification du droit**. L'on n'a en effet cessé de dénoncer, à juste titre, l'inflation normative, la profusion de règles qui viennent s'appliquer aux entreprises et qui, dans bien des cas, entravent sinon rendent plus complexe leur développement. L'un des remèdes à ce mal pourrait être, dans des hypothèses précises mais potentiellement nombreuses, de substituer aux normes « juridiques et obligatoires » des normes « volontaires et souples » issues de l'activité de la normalisation.

Compte tenu de ces multiples enjeux, le rapport d'information précité préconisait 28 recommandations visant :

– d'une part, à **assurer la performance du système de normalisation** tout en veillant à ce qu'il **réponde à des préoccupations d'intérêt général** ;

– d'autre part, à **tirer parti des atouts de la normalisation** en favorisant l'émergence d'une stratégie qui serve efficacement les intérêts de la Nation dans un monde de la normalisation transnational et fortement concurrentiel.

La présente proposition de loi vise à mettre en œuvre les préconisations du rapport d'information précité afin de **favoriser le développement de l'activité de normalisation**.

Elle a pour objet de donner une **assise législative plus large à l'activité de normalisation** en précisant davantage les dispositions de la loi du 24 mai 1941 relative à la normalisation, cette dernière étant par ailleurs abrogée. Si l'activité de normalisation en France ressortit essentiellement du niveau réglementaire, il importe en effet que ses grands principes soient établis par la loi et que, dans le même temps, le **recours aux normes volontaires soit valorisé**.

Outre une définition de la normalisation ainsi que le renvoi au pouvoir réglementaire pour déterminer les organismes chargés de la normalisation au niveau français et le processus d'élaboration des normes volontaires, le dispositif proposé conserve la possibilité de **rendre des normes volontaires d'application obligatoire**, mais désormais à la **double condition** :

– d'une part, que des **motifs de sécurité** des personnes, des données personnelles, des biens, de santé publique ou d'environnement l'exigent ;

– d'autre part, sous réserve qu'elles fassent l'objet d'une **mise en ligne gratuite au public**. Les normes volontaires rendues obligatoires doivent en effet présenter un caractère exceptionnel et l'obligation de les appliquer rend impératif leur accessibilité gratuite au public. Dans la mesure où ces normes peuvent être **protégées par la propriété intellectuelle**, l'État, pour assurer cette diffusion gratuite, devra donc rechercher les termes d'un **accord avec les organismes** qui en sont les auteurs.

La proposition de loi instaure formellement un **mécanisme de « demande de normalisation »** inspiré du dispositif existant au niveau de l'Union européenne à l'égard des organismes européens de normalisation (CEN, CENELEC, ETSI). Il prévoit ainsi que le pouvoir réglementaire, par le biais par exemple d'un simple arrêté ministériel, puisse charger les organismes de normalisation au niveau français **d'établir des normes volontaires destinées à assurer la mise en œuvre de politiques publiques** ou de dispositions législatives ou réglementaires particulières et dont il définit l'objet.

Cette mesure a vocation à assurer un **« continuum » entre les strictes mesures juridiques définies au niveau de l'État** par des dispositions relevant du domaine de la loi ou du règlement – qui pourraient ainsi, dans des domaines techniques, être moins nombreuses ou complexes – **et les mesures de normalisation volontaire**.

Le dispositif proposé reprend les mesures adoptées par le Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), que le Conseil constitutionnel a néanmoins considérées comme « cavaliers » législatifs.

Proposition de loi visant à renforcer l'activité de normalisation en France

Article 1^{er}

- ① La normalisation est une activité d'intérêt général qui a pour objet de fournir des documents de référence élaborés de manière consensuelle par toutes les parties intéressées, portant sur des règles, des caractéristiques, des recommandations ou des exemples de bonnes pratiques, relatives à des produits, à des services, à des méthodes, à des processus ou à des organisations. Elle vise à encourager le développement économique et l'innovation tout en prenant en compte des objectifs de développement durable.
- ② Les normes élaborées dans le cadre de l'activité mentionnée au premier alinéa sont d'application volontaire.
- ③ Toutefois, à compter de la publication de la présente loi, ces normes peuvent être rendues d'application obligatoire, dans des conditions définies par voie réglementaire, pour des motifs de protection des personnes, des données personnelles, des biens, de la santé publique ou de l'environnement, sous réserve qu'elles fassent l'objet d'un accès gratuit en ligne permettant l'impression et le téléchargement et du respect des droits d'auteur des organismes de normalisation.

Article 2

- ① Le ou les organismes chargés d'organiser ou de participer à l'élaboration des normes françaises, européennes ou internationales, leurs missions et obligations ainsi que les modalités de fonctionnement de l'activité de normalisation, d'élaboration et de publication des normes en France sont définis par voie réglementaire.
- ② Un ou plusieurs organismes mentionnés au premier alinéa peuvent être chargés, par le ministre compétent, d'élaborer des normes d'application volontaire dont il définit l'objet et qui sont destinées à assurer la mise en œuvre de certaines politiques publiques ou de dispositions législatives ou réglementaires particulières.

Article 3

- ① Les normes qui ne sont pas rendues d'application obligatoire en application du dernier alinéa de l'article premier et les documents produits ou reçus dans le cadre de l'activité de normalisation ou en résultant ne constituent pas des documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.
- ② Elles bénéficient de la protection instituée au profit des œuvres de l'esprit par les articles L. 122-4 et L. 335-2 du code de la propriété intellectuelle.

Article 4

Les normes sont mises à disposition en français, sauf exceptions définies par voie réglementaire.

Article 5

La loi n° 41-1987 du 24 mai 1941 relative à la normalisation est abrogée.

Article 6

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de la présente loi.