

**Message
concernant la loi fédérale sur les entraves techniques au
commerce**

(LETC)

du 15 février 1995

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet de loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) en vous proposant de l'approuver.

Simultanément, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

1992 M 92.3598 Démantèlement des obstacles au commerce
international (N 18.12.92, groupe PDC)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 février 1995

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Villiger

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Les entraves techniques au commerce gênent les échanges de produits entre Etats. Elles résultent d'exigences divergentes vis-à-vis des produits, de l'application divergente de règlements techniques ou de la non-reconnaissance notamment des essais ou des homologations. L'ensemble des coûts économiques liés à ces entraves est particulièrement important pour un pays aussi internationalement intégré que la Suisse.

La loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) a pour but d'éviter, de réduire ou d'éliminer de tels obstacles injustifiés. Cette loi, conjointement avec la loi révisée sur les cartels ainsi que la nouvelle loi sur le marché intérieur, constitue un des piliers du programme de revitalisation de l'économie suisse. Elle contribue à la création d'un "marché suisse" ouvert à l'intérieur comme par rapport à l'extérieur. La capacité concurrentielle de notre économie s'en trouve renforcée et les conditions pour la conclusion d'accords internationaux dans le domaine des règlements techniques sont améliorées.

Le projet est conçu comme une loi-cadre. En effet, le problème des entraves techniques au commerce ne peut être seulement résolu de manière horizontale, par quelques règles générales. Il est également et surtout nécessaire d'adapter de nombreuses prescriptions sectorielles, comme par exemple celles relatives aux denrées alimentaires ou aux véhicules à moteur. Avec son vaste programme d'action du 30 juin 1993, le Conseil fédéral a déjà entamé des démarches importantes à ce niveau-là.

En tant que loi-cadre, la LETC vise à assurer une certaine cohérence et une certaine coordination entre les différentes législations sectorielles et doit permettre, au besoin, de compléter ces dernières. Pour ce faire, elle contient des principes qui doivent guider la préparation, l'adoption et l'examen périodique des règlements techniques (chap. 2). La LETC pose l'exigence que ces prescriptions soient formulées de manière à engendrer le moins possible d'entraves techniques au commerce. A cette fin, les règlements techniques suisses devront dans la mesure du possible être rendus compatibles avec ceux de nos principaux partenaires commerciaux.

Ce principe ne signifie pas pour autant que l'harmonisation des prescriptions suisses se fera sur la base du plus petit dénominateur commun. Le niveau de protection existant doit être maintenu. Lorsque la protection d'intérêts publics prépondérants l'exige, il sera à l'avenir également possible de choisir une autre solution que celle entravant le moins possible les échanges. La solution proposée est conforme aux traités internationaux existants, notamment à l'accord du GATT de 1979 relatif aux obstacles techniques au commerce et à celui de 1994, ainsi qu'aux règles et à la pratique de l'Union européenne.

Le troisième chapitre de la LETC crée les bases légales nécessaires pour réglementer les questions horizontales (c'est-à-dire qui ne sont pas spécifiques à un secteur) au niveau des ordonnances. Il s'agit notamment des prescriptions sur l'évaluation de la conformité des produits, sur les signes de conformité ou sur l'accréditation d'organismes d'essai ou d'évaluation de la conformité. Dans la mesure où la coopération internationale joue un rôle important dans le démantèlement des entraves techniques au commerce, ce chapitre contient également des dispositions visant à faciliter cette coopération. Plus particulièrement, la compétence de conclure des accords internationaux permettra au Conseil fédéral d'assurer la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité ou d'homologation.

Le projet de loi contient en outre des prescriptions matérielles applicables à tous les secteurs de produits (chap. 4 et 5). Enfin, des modifications de lois fédérales en vigueur sont annexées à la loi. Elles visent à éliminer les divergences immédiates entre ces lois et la LETC. Il faut encore mentionner le fait que le projet contient les bases légales de l'ordonnance de notification (RS 632.32) et de l'ordonnance sur le système suisse d'accréditation (RS 941.291). Ces deux ordonnances se fondaient jusqu'ici principalement sur des traités internationaux.

Le champ d'application de la LETC est limité, à une exception près, à la législation fédérale. Seule l'information et la consultation entre Etats dans le domaine des règlements techniques s'appliquera également aux règlements techniques cantonaux. Dans la mesure où cette exception est déjà prévue par les traités internationaux existants, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons n'est pas touchée par cette loi dont l'orientation est essentiellement technique. Il est vrai que les règlements techniques cantonaux peuvent, eux aussi, engendrer des obstacles aux échanges, notamment lorsqu'ils diffèrent d'un canton à l'autre. Il appartiendra néanmoins à la loi sur le marché intérieur qui vous a été soumise de garantir sur ce point la libre circulation des marchandises entre les cantons.

- 1 Partie générale**
- 11 Point de la situation**
- 111 Evolution des conditions-cadre des échanges internationaux de marchandises**

Depuis 1950, le volume du commerce mondial a pratiquement quintuplé en termes réels. Parallèlement, les conditions juridiques et institutionnelles générales se sont fortement modifiées. Si au début, les droits de douane constituaient les principales barrières au commerce, ils ont été depuis lors considérablement réduits, surtout en ce qui concerne les produits industriels, dans le cadre de l'Accord sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), mais aussi en application d'accords économiques régionaux ou bilatéraux. Dans une moindre mesure, les contingents et autres restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ont également perdu de leur importance.

La réduction de ce type de barrières commerciales a fait passer au premier plan une multitude de règles ou de mesures étatiques ou non, dont l'influence sur les échanges internationaux de marchandises est également considérable. Des subventions publiques accordées par exemple au développement, à la production ou à l'écoulement des produits améliorent, au moins passagèrement, la compétitivité de ces produits sur les marchés nationaux et internationaux. Les systèmes d'appel d'offres, qui limitent le nombre des fournisseurs lors d'achats de produits par l'Etat, en sont un autre exemple.

Certaines de ces restrictions non tarifaires et non quantitatives frappent les produits étrangers ou d'origine non locale de façon manifestement discriminatoire. D'autres - notamment les entraves techniques au commerce - s'appliquent en général indistinctement aux marchandises locales ou étrangères. Cependant, les disparités entre les prescriptions des différents pays peuvent provoquer un cloisonnement des marchés nationaux ou régionaux et par conséquent réduire le pouvoir d'achat et la capacité concurrentielle des économies concernées.

Pour éliminer ces obstacles, les Etats doivent innover. A cet effet, il convient, d'une part, de trouver des solutions communes par le biais d'accords internationaux aussi étendus que possible et il est nécessaire,

d'autre part, de prendre des mesures autonomes à l'échelon national afin de créer les conditions-cadre qui permettent à l'économie de conserver sa compétitivité dans un environnement dynamique.

112 Entraves techniques au commerce en général

112.1 Définition et objet

Par entraves techniques au commerce, on entend les obstacles aux échanges de produits entre Etats qui résultent de règlements ou de normes techniques différents, de l'application divergente de tels règlements ou normes ou de la non-reconnaissance des essais, des évaluations de la conformité, des enregistrements ou des homologations effectués à l'étranger.

Dans ce cadre, la distinction entre règlement et norme technique est fondamentale.

Les *règlements techniques* peuvent être définis comme des règles de droit adoptées par l'Etat. En édictant ces prescriptions, le législateur exige qu'un produit respecte certaines caractéristiques techniques ou qualitatives pour pouvoir être offert, mis sur le marché, mis en service, utilisé ou éliminé. Ces exigences concernent par exemple la production, la composition, les dimensions, le poids, la forme, les performances, la consommation d'énergie, les émissions, l'étiquetage ou l'emballage d'un produit. Ces règlements peuvent également exiger que le produit soit testé selon certaines procédures, que sa conformité soit évaluée, qu'il soit enregistré auprès d'une autorité ou homologué par celle-ci en vue de sa mise sur le marché.

Les règlements techniques sont des dispositions *de droit public*, qui constituent des conditions pour la commercialisation des marchandises. Ces règles étatiques à caractère obligatoire permettent de prévenir des dommages dus à des produits défectueux. La responsabilité du fait des produits, par contre, relève du droit privé et intervient une fois qu'un produit a causé un dommage (à une personne ou à une chose)¹⁾.

En édictant des règlements techniques, les Etats poursuivent en règle générale des objectifs légitimes, qui ne relèvent pas en premier lieu de la politique commerciale. Ces objectifs sont notamment la protection de la

1) Cf. la loi fédérale sur la responsabilité du fait des produits; RS 221.112.944

✚ sécurité et de la santé des consommateurs et des travailleurs ou la protection de l'environnement naturel. Cependant, les règlements techniques peuvent aussi avoir pour effet d'entraver les échanges de produits, voire être formulés de manière à protéger les intérêts économiques nationaux de la concurrence extérieure.

Les *normes techniques* ont de nombreux points communs avec les règlements techniques. Elles fixent également des exigences relatives aux produits, comme la composition, les caractéristiques, l'emballage ou l'étiquetage d'un produit, ainsi que les procédures à suivre telles que les essais et évaluations de la conformité. De même, les normes ne sont en principe pas motivées par des raisons de politique commerciale. Elles se distinguent des règlements techniques par le fait qu'elles sont, en règle générale, élaborées et adoptées par des organisations privées et que leur application est volontaire.

Les règlements techniques renvoient fréquemment à des normes techniques. Ainsi, soit le législateur se réfère à l'état actuel de la technique qui est exprimé avant tout par des normes existantes relatives à un produit ou à un aspect du produit, soit il désigne des normes concrètes qui précisent la prescription étatique. Dans certains cas, le respect de telles normes confère la présomption formelle que le produit est conforme aux prescriptions étatiques. Toutefois, s'il prescrit que certaines normes *doivent* être respectées, celles-ci perdent leur caractère non contraignant et se transforment en règlements techniques.

Il y a *entrave technique au commerce* lorsqu'un fabricant dont le produit satisfait à tous les règlements techniques requis pour le marché A et le cas échéant aux normes techniques pertinentes ne peut accéder au marché B pour les raisons suivantes: soit d'autres exigences sont requises sur le marché B, soit des exigences identiques sont appliquées de manière différente, soit les essais, les évaluations de la conformité, les enregistrements ou les autorisations effectués dans le pays A ne sont pas reconnus dans le pays B.

Prenons deux exemples pour illustrer le problème. Dans un premier exemple, un producteur fabrique un médicament selon les prescriptions du pays de production, le fait enregistrer par les autorités compétentes de ce pays et obtient de celles-ci l'autorisation de mettre le médicament sur le marché. Pour pouvoir le vendre à l'étranger, le producteur doit, le cas échéant, non seulement modifier le produit lui-même ou faire certains tests complémentaires, mais aussi le faire enregistrer une nouvelle fois dans le pays de destination. Dans un second exemple, un réfrigérateur est conforme à tous les règlements techniques du pays de destination, mais est

fabriqué en ce qui concerne ses dimensions selon des normes techniques différentes de celles qui s'appliquent dans le pays de provenance.

Dans ces deux cas, des réglementations techniques incompatibles entravent considérablement les échanges internationaux de produits. Il peut même en résulter une fermeture complète de certains segments du marché par rapport à l'extérieur. En fonction de l'échelon législatif où sont arrêtés les règlements techniques, ces entraves peuvent intervenir au niveau de la région, de l'Etat ou de la communauté d'Etats qui les aura adoptés.

112.2 Importance économique

Les entraves techniques au commerce sont non seulement moins transparentes et plus complexes pour ce qui est de leurs causes que les droits de douane ou les contingents, mais leur importance économique est aussi plus difficile à évaluer.

De manière générale, les entraves techniques au commerce ont pour effet de limiter, voir d'éliminer la concurrence dans un marché déterminé. Il en résulte des coûts de production, de distribution et d'entreposage plus élevés, qui se répercutent sur les clients et les consommateurs sous la forme d'une augmentation des prix ou d'une réduction du choix des produits. Indirectement, l'insuffisance ou l'absence de concurrence extérieure contribue notamment au maintien de structures inefficaces. Plus cette situation dure, plus la branche protégée remet à plus tard les adaptations nécessaires et risque de devoir finalement abandonner la partie à cause de son manque de compétitivité. Non seulement cela a pour conséquence une perte d'emplois, mais l'amortissement du soutien accordé à la branche par l'Etat est également considéré par ce dernier comme un mauvais investissement.

Inversement, le démantèlement et l'élimination des entraves techniques aux échanges contribuent à ouvrir de manière significative les marchés et à raviver la concurrence. Pour l'*exportation* des produits, le fabricant n'est plus obligé de produire en fonction d'exigences divergentes, ce qui permet une production en grande série et des économies d'échelle. La non-répétition des essais, des évaluations de la conformité, des enregistrements ou des homologations permet de réduire d'autant plus les coûts. En ce qui concerne l'*importation*, la réduction des entraves techniques aux échanges permet d'étendre la gamme des produits disponibles, à des prix plus bas. Cette évolution ne profite pas seulement à l'utilisateur final, mais aussi à l'économie toute entière dont l'efficacité et la capacité concurrentielle se trouvent ainsi renforcées.

✱ Des études plus approfondies sur l'importance des entraves techniques au commerce ont été entreprises ces dernières années dans la perspective de l'établissement du marché intérieur européen²⁾. A cette occasion, il s'est avéré que ce genre d'entraves constituait, à l'intérieur de la Communauté européenne, dans différents secteurs, par exemple les produits chimiques, les machines ou les véhicules à moteur, l'obstacle le plus important aux échanges de marchandises. De même, ces études se sont efforcées d'évaluer les coûts économiques engendrés par ces obstacles. Un rapport publié en 1993 chiffre le gain économique total résultant de la réduction des obstacles non tarifaires au commerce dans la CE entre 1987 et 1992 à 72,5 milliards d'ECU, soit 2,45 pour cent du produit intérieur brut³⁾. La réduction des entraves techniques au commerce contribue à la réalisation de ces gains pour une part importante - même si celle-ci n'est pas précisée.

113 Le problème des entraves techniques au commerce pour la Suisse

Il n'existe à ce jour à vrai dire pas d'études empiriques suffisamment précises sur l'importance économique des entraves techniques au commerce pour la Suisse. Toutefois, avec un marché intérieur relativement petit et une proportion d'importations et d'exportations très élevée en comparaison internationale, notre pays est particulièrement dépendant de la fluidité des échanges internationaux de marchandises. Dans ce contexte, l'élimination des obstacles techniques au commerce joue un rôle important.

113.1 Entraves techniques au commerce entre les cantons

Il existe aujourd'hui encore des règlements techniques cantonaux dans certains domaines. Cette situation n'est en principe pas due au fait que la Confédération ne dispose pas d'une compétence constitutionnelle pour adopter des prescriptions applicables sur tout le territoire suisse. En effet, en plus des différentes bases constitutionnelles spécifiques à certains domaines (par exemple l'article 69^{bis} cst. pour les denrées alimentaires et les objets usuels), l'article 31^{bis}, 2^e alinéa, cst., autorise, de l'avis général, le législateur fédéral à réglementer en principe de manière exhaustive, au sens de la police économique, la mise sur le marché de produits par des agents économiques privés⁴⁾. Le fait que la Confédération n'a pas encore

2) Cf. notamment le rapport dit "Rapport Cecchini"; Cecchini, Paolo, Europa '92, L'avantage du marché commun, Baden-Baden 1992.

3) Source: "Die Wirtschaft im Jahre 1992", p. 157.

4) Cf. Rhinow, René A., Commentaire cst., art. 31^{bis}, ch. 37 ss., et les références qui y figurent.

utilisé ses compétences législatives dans ces secteurs est plutôt lié à des raisons historiques et aux rapports étroits de ces secteurs avec certains domaines classiques des cantons, par exemple des produits de construction avec les travaux de construction.

Les divergences entre les prescriptions cantonales, par exemple dans le cas du rendement des chaudières, peuvent entraver le commerce des produits à l'intérieur même de la Suisse. Si, en revanche, les exigences cantonales sont harmonisées dans le cadre d'un concordat, comme elles le sont encore pour les médicaments, la difficulté qu'il y a à réagir rapidement et avec souplesse aux changements qui interviennent au niveau international, ainsi que le manque d'unité dans l'application de ces prescriptions au niveau cantonal, continuent de poser problème.

Il faut noter qu'en ce qui concerne les secteurs pour lesquels il existe des prescriptions fédérales, mais dont l'application est du ressort d'organes cantonaux, des entraves au commerce peuvent également apparaître du fait d'une application différente. Ainsi, une machine à trancher la viande peut être déclarée conforme aux prescriptions fédérales dans un canton et non conforme, donc interdite, dans un autre. Il y a lieu par conséquent de prendre aussi en compte, dans le cadre de l'élimination des entraves techniques au commerce, le manque d'unité ou la coordination insuffisante dans l'application des règlements techniques.

113.2 Entraves techniques au commerce entre la Suisse et ses partenaires

Pour la Suisse, le problème des entraves techniques au commerce ne se pose, toutefois, pas tant à l'échelon intercantonal qu'au niveau international. Même si, dans cette perspective, les règlements techniques cantonaux ont également certains effets sur les échanges économiques, c'est avant tout la législation technique fédérale qui est concernée au premier chef. De plus, selon la constitution, il appartient à la Confédération d'éliminer les entraves techniques au commerce par le biais de traités internationaux.

Dans la mesure où notre pays participe à des accords internationaux sur les obstacles techniques au commerce, l'échange international des marchandises ne devrait en principe pas être entravé dans les domaines réglés par ces accords. Trois voies sont possibles en la matière. *Premièrement*, les parties à l'accord peuvent octroyer la compétence d'effectuer des essais ou d'évaluer la conformité selon le droit national à des organismes notifiés par les autres Etats participant à l'accord. *Deuxièmement*, elles peuvent reconnaître comme équivalentes les exigences relatives aux produits et aux

procédures d'essais, d'évaluation de la conformité ou d'homologation des produits des autres parties, même si ces prescriptions sont différentes. *Troisièmement*, elles peuvent harmoniser ces exigences afin d'éliminer toute divergence éventuelle. Il est également possible de combiner les trois options ou d'en emprunter certains éléments seulement.

a. Relations entre la Suisse et ses partenaires commerciaux en général

Parmi les traités auxquels la Suisse participe, l'*Accord GATT* du 12 avril 1979 *relatif aux obstacles techniques au commerce*⁵⁾ est, en ce qui concerne les règlements techniques, le plus important. 43 Etats, dont les principaux partenaires commerciaux de notre pays, avaient ratifié cet accord fin 1993. Celui-ci a également été repris avec quelques modifications dans l'acte final de l'Uruguay Round, signé le 15 avril 1994 et complété par l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*. Les deux textes lieront désormais l'ensemble des Etats membres du GATT, soit plus de 100 pays.

L'Accord GATT de 1979 relatif aux obstacles techniques au commerce a un champ d'application étendu. Il couvre les règlements et les normes techniques et traite de leur élaboration comme de leur application par des organes publics. Il ne se limite pas aux seules exigences portant sur le produit lui-même, mais fixe également des principes relatifs aux essais et à la certification, ainsi qu'à la reconnaissance des résultats de tels essais et certifications obtenus dans un autre Etat contractant. Il est le premier accord à avoir introduit un système international d'information et de consultation sur les nouveaux projets de règlements techniques. Cette procédure a pour but de se communiquer mutuellement au stade de projet les prescriptions susceptibles de créer de nouvelles entraves au commerce. Ce mécanisme permet aux Etats contractants de repérer de nouvelles entraves techniques inutiles et de contribuer à empêcher leur adoption. En 1994, 500 communications ont été effectuées dans le cadre du GATT.

Toutefois, le contenu de l'accord GATT en question est d'une portée limitée. Il lie les Etats et non les individus. Son application est soumise à des mécanismes de conciliation spécifiques. Or, dans un domaine aussi vaste et hétérogène que celui des règlements techniques, il faut des règles très concrètes, détaillées et efficaces dans leur application pour créer la confiance mutuelle nécessaire à la reconnaissance des essais et des évaluations de la conformité de produits. De ce point de vue, ledit accord ne constitue qu'une première étape, bien qu'indubitablement importante,

5) RS 0.632.231.41

vers l'élimination effective des obstacles techniques au commerce entre plusieurs Etats.

Pour le reste, outre les traités conclus avec la CEE/CE et dans le cadre de l'AELE qui seront évoqués ultérieurement, quelques accords sectoriels abordent la question des entraves techniques au commerce. Notre pays est, par exemple, partie à la Convention de 1970 pour la reconnaissance mutuelle des inspections concernant la fabrication des produits pharmaceutiques (PIC)⁶⁾ ou à l'Accord de 1958 concernant l'adoption de conditions uniformes d'homologation et la reconnaissance réciproque de l'homologation des équipements et pièces de véhicules à moteur⁷⁾. De tels accords sectoriels ne cessent de perdre de leur importance, du fait qu'ils sont limités à l'Europe, mais aussi et surtout parce que cette matière, de moins en moins réglée sur le plan interétatique, l'est toujours plus dans des espaces économiques comme la CE ou l'EEE.

Lorsqu'il *n'existe pas d'accords internationaux*, les échanges internationaux des produits sont régis exclusivement par les différentes règles émanant des Etats, des régions ou des espaces économiques. Ainsi que cela a déjà été démontré, toute disparité entre les règles de ces entités risque de rendre difficile l'accès au marché pour des produits étrangers ou de provenance extérieure.

Enfin, il faut préciser que des organisations privées s'efforcent également d'éliminer les entraves techniques au commerce. Dans ce contexte, il convient de citer les organisations internationales de normalisation qui élaborent des règles techniques uniformes, valables mondialement sur une base volontaire. Il s'agit surtout de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et de la Commission électrotechnique internationale (CEI), qui ont toutes deux leur siège à Genève et qui reposent sur les organisations nationales de normalisation. Sous l'égide de ces deux organisations, des centaines de comités spécialisés élaborent des règles techniques qui sont ensuite reprises par les différentes organisations nationales de normalisation. Depuis peu, les résultats obtenus au sein de l'ISO et de la CEI sont mieux reconnus grâce notamment à une meilleure coordination entre ces deux organisations d'une part et entre celles-ci et leurs homologues européens d'autre part. Des représentants de la Suisse travaillent dans de nombreux comités de l'ISO et de la CEI et de multiples normes ISO et CEI ont été intégrées dans les normes suisses.

6) RS 0.812.101

7) RS 0.741.411

✚ b. Relations entre la Suisse et les pays de l'EEE

Sur le montant total des exportations suisses de marchandises, qui s'est élevé en 1993 à 93 milliards de francs, 63 pour cent, soit 58 milliards de francs, étaient destinés à des pays de l'EEE. Inversement, 79 pour cent du total des importations, ou 71 milliards de francs sur 89 milliards au total, provenaient de cette zone⁸⁾. Ainsi, la CE et les pays de l'AELE parties à l'EEE sont de loin les principaux partenaires commerciaux de notre pays, notamment dans la perspective des obstacles techniques au commerce. De ce fait, les rapports entre la Suisse et les pays participant à l'EEE méritent d'être examinés plus en détail en ce qui concerne les règlements et les normes techniques.

La réduction des entraves techniques au commerce est l'un des principaux piliers du programme relatif à l'achèvement du marché intérieur esquissé par la CE dans son Livre blanc de 1985. Depuis lors, cette réduction a largement été mise en oeuvre. Elle obéit aux principes suivants.

Le principe de l'équivalence des différentes législations techniques nationales est à l'origine de cette stratégie de l'UE. Ce principe vise à ce qu'un produit fabriqué conformément aux prescriptions d'un Etat membre de l'UE ou mis légalement sur le marché de cet Etat puisse ensuite circuler librement dans tout le marché intérieur. Des restrictions à cette libre circulation imposées par d'autres Etats membres ne sont autorisées que dans la mesure où un intérêt public concret et admis par le droit communautaire prime (ce principe de l'équivalence, également appelé *principe "Cassis de Dijon"*, tire son nom d'un arrêt de la Cour de justice des CE). Dans l'UE, les secteurs de produits soumis à des règles nationales différentes sont désignés par l'expression "*domaine non harmonisé*".

Si ce principe n'atteint pas son but, du fait d'une compatibilité insuffisante des différentes réglementations nationales, l'UE emprunte le chemin de l'*harmonisation*. La Communauté fixe des règlements techniques uniformes pour les produits au moyen de directives. Celles-ci doivent ensuite être transposées dans le droit national de chaque Etat membre. Si ce processus aboutit et qu'une directive entre définitivement en vigueur, des prescriptions matériellement uniformes s'appliquent aux produits concernés dans tout le marché intérieur. On parle alors de "*domaine harmonisé*".

Au sein même de ce "domaine harmonisé", il convient de faire une distinction supplémentaire selon la méthode d'harmonisation choisie. Selon l'"*ancienne approche*", l'UE élabore surtout des directives, mais aussi

8) Source: Administration fédérale des douanes.

quelquefois des règlements directement applicables, qui fixent dans les moindres détails les exigences relatives aux produits concernés. Les prescriptions actuelles sur les produits alimentaires, les médicaments, les produits chimiques ou les véhicules à moteur constituent des exemples typiques de cette approche réglementaire. Il existe actuellement quelques centaines de directives conforme à l'"ancienne approche".

Selon la "*nouvelle approche*", le législateur de l'UE se limite à fixer les "exigences essentielles" et renvoie à certaines normes techniques qui permettent de satisfaire à ces exigences essentielles. Ces normes sont élaborées sur mandat par les organismes européens de normalisation⁹⁾. Si un produit correspond à ces normes mandatées, qui restent toutefois volontaires, il bénéficie d'une présomption de conformité par rapport aux prescriptions étatiques applicables.

La "*nouvelle approche*" adoptée en 1985 a été complétée en 1989 par "*l'approche globale*" qui prévoit des procédures uniformes pour l'évaluation de la conformité des produits. Huit types de procédures, appelés "modules", sont prévus; les règlements techniques laissent au producteur le choix entre plusieurs possibilités. Une seule procédure (le module A) prévoit la possibilité de faire évaluer la conformité par le producteur lui-même; elle est notamment applicable à une grande partie des domaines des machines et des appareils électriques. Pour tous les autres modules, un "organisme notifié" doit examiner et certifier la conformité du produit ou des conditions de production (assurance qualité) aux prescriptions. Tous les pays qui font partie de l'EEE peuvent choisir et notifier ces organismes, pour autant que la compétence et l'indépendance de ceux-ci soient assurées.

A ce jour, seize directives ont été adoptées dans l'UE sur le modèle de l'approche globale¹⁰⁾. Quelques autres sont actuellement en préparation¹¹⁾. Dès l'entrée en vigueur définitive de ces réglementations, les produits

9) Dans la mesure où les organisations de normalisation des Etats de l'UE et de l'AELE sont membres des organisations européennes de normalisation, l'AELE a en principe confié des mandats parallèles à ces organisations européennes, de manière à garantir une collaboration équivalente des experts des pays AELE aux travaux "mandatés".

10) Directives sur les récipients à pression simple, les jouets, les produits de construction, la compatibilité électro-magnétique, les équipements de protection individuelle, les instruments de pesage à fonctionnement non automatique, les dispositifs médicaux implantables actifs, les appareils à gaz, les équipements terminaux de télécommunication, les chaudières à eau chaude, les explosifs à usage civil, les dispositifs médicaux, le matériel électrique à basse tension, les appareils et systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphère explosible, ainsi que les bateaux de plaisance.

11) Notamment les directives sur les appareils de mesure, les appareils à pression, les ascenseurs et les téléphériques.

* concernés ne peuvent être mis sur le marché de l'UE ou de l'EEE qu'avec le "marquage CE" apposé par le producteur. Ce marquage atteste que le produit en question satisfait à toutes les exigences des directives pertinentes, y compris les exigences relatives aux procédures d'évaluation de la conformité.

En participant à l'EEE, qui reprend ces différents systèmes, la Suisse aurait pris part à ce vaste processus d'élimination des entraves techniques au commerce en Europe de l'Ouest. A la suite du rejet de cet accord, notre pays est confronté, pour le domaine des règlements techniques, à certains problèmes nouveaux. Néanmoins, il convient ici de faire certaines distinctions.

La participation de représentants de la Suisse à la *normalisation européenne*, qui joue un rôle toujours plus important, n'a à ce jour pas été affectée étant donné le caractère privé de cette activité. Les normes européennes sont élaborées par le "Comité européen de normalisation" (CEN) et le "Comité européen de normalisation électrotechnique" (CENELEC), qui siègent tous deux à Bruxelles, et pour les télécommunications, par le "European Telecommunications Standards Institute" (ETSI), qui a son siège à Nice. Les instances nationales suisses correspondantes sont membres à part entière de ces trois organisations¹²⁾. En cette qualité, elles sont tenues, conformément aux statuts de ces organisations, de transformer les normes européennes en normes nationales et de retirer les normes nationales matériellement divergentes.

Par conséquent, la proportion des normes techniques suisses non harmonisées au niveau international ou européen ne cesse de diminuer. Ainsi dans le domaine de l'électrotechnique, cette part était tombée à 14 pour cent en 1992¹³⁾. Cette évolution a des effets positifs en Suisse, notamment dans les domaines où la législation fédérale ou cantonale renvoie à des normes ou les intègre.

Toutefois, le refus de la Suisse de participer à l'EEE a des conséquences plus sérieuses dans le domaine des règlements techniques édictés par l'Etat.

12) En 1992, le CEN comprenait plus de 311 comités techniques chargés d'élaborer des normes, le CENELEC plus de 64 et l'ETSI plus de 13. Chaque comité peut se diviser en de nombreux sous-groupes. A titre d'exemple, en 1992, des représentants suisses participent activement à 278 des 311 commissions du CEN. Source: Rapport annuel de l'Association suisse de normalisation, 1992.

13) Source: id.

Dans ce cadre, la première question est de savoir si les *traités internationaux* en vigueur peuvent constituer la base permettant d'éviter les entraves techniques au commerce entre la Suisse et les Etats de l'EEE. Hormis les accords multilatéraux déjà mentionnés¹⁴⁾, c'est l'*Accord de libre-échange* conclu entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne¹⁵⁾ en 1972, qui présente avant tout un certain intérêt. Il contient aux articles 13 et 20 une réglementation qui concorde presque textuellement avec les articles 30 et 36 du Traité CEE de 1957, qui s'appliquent entre les Etats de l'UE¹⁶⁾. La jurisprudence "Cassis de Dijon" s'est développée sur la base de ces deux articles. Si elle était appliquée au domaine du libre-échange, les produits fabriqués selon les règlements techniques suisses et mis sur le marché en Suisse pourraient ensuite être commercialisés dans l'UE, à moins qu'un intérêt légitime d'ordre public ne prévale par rapport à la libre circulation des marchandises.

Une telle analogie entre l'accord de libre-échange et le Traité CEE ne s'est pas complètement affirmée à ce jour sur les plans juridique et politique. Il en va de même des articles 10 et 12 de la *Convention de 1960 sur l'AELE*¹⁷⁾ qui contiennent des règles inspirées des articles 30 et 36 du Traité CEE. En d'autres termes, ces deux accords ne permettent pas - du moins si l'on en juge par la pratique qui a prévalu jusqu'ici - de prévenir ou de réduire substantiellement les obstacles techniques au commerce.

Il faut encore ajouter que la *Convention de Tampere* sur la reconnaissance mutuelle des résultats d'essais et des preuves de conformité¹⁸⁾, adoptée par les pays de l'AELE en 1988, a beaucoup perdu de son importance avec l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, le 1er janvier 1994. Aux termes de cette convention, les résultats de certains *organismes d'essais* font bien l'objet d'une reconnaissance mutuelle. Toutefois, la reconnaissance des *organismes évaluant la conformité* ou des *preuves de conformité* nécessite des accords complémentaires pour chaque secteur de produits. A l'heure actuelle, un seul de ces accords a été conclu dans le domaine des instruments de mesure. Il semble peu probable que nos partenaires de l'AELE qui font encore partie de l'EEE pourront encore conclure de tels accords, compte tenu de leurs nouveaux engagements vis-à-vis de l'UE.

En dehors de ces réglementations internationales qui relèvent du droit des traités, la situation se présente de manière différente pour les produits ou

14) Chiffre 113.2.a

15) RS 0.632.401

16) Articles 30 et 36 du Traité instituant la Communauté économique européenne.

17) RS 0.632.31

18) RS 0.941.293 (RO 1990 II 1704)

les aspects relatifs aux produits qui, dans l'EEE, font partie du domaine "harmonisé" ou du "domaine non harmonisé".

Dans le "*domaine non harmonisé*", le principe "Cassis de Dijon" est, avec quelques restrictions, également applicable aux produits suisses. Si par exemple un produit est fabriqué en Suisse selon les prescriptions allemandes, puis mis légalement sur le marché en Allemagne, il peut prétendre à la libre circulation dans le marché intérieur - sous réserve des restrictions également valables pour les produits de l'UE. Il faut noter que cette interprétation qui domine dans l'UE n'a pas encore été confirmée par la Cour de justice de l'UE. Il semble aussi que certaines questions, par exemple l'application de ce principe¹⁹⁾ aux produits fabriqués en série, doivent encore être éclaircies.

Dans le "*domaine harmonisé*", il est possible de réduire les entraves techniques au commerce entre la Suisse et les pays de l'EEE en adaptant la législation technique suisse à celle de l'EEE, de manière à éliminer les incompatibilités. C'est dans ce but que le Conseil fédéral, dans le cadre de son programme de revitalisation, a adopté le 30 juin 1993 un train de mesures qui prévoit la révision des prescriptions suisses pour 18 domaines de produits. Selon ce programme, une première série d'adaptations au niveau des ordonnances entrera en vigueur au plus tard au premier semestre 1995.

Une adaptation autonome du droit national ne permet d'éviter les obstacles techniques au commerce des marchandises entre la Suisse et l'EEE que dans la mesure où les règles de l'EEE prévoient que l'évaluation de la conformité du produit par le producteur lui-même est suffisante. C'est le cas notamment pour la majorité des machines et des appareils électriques ou pour certains équipements de protection individuelle.

Toutefois, lorsque le droit de l'EEE exige l'intervention d'un organisme d'essai ou d'évaluation de la conformité, l'enregistrement du produit auprès d'une autorité ou l'homologation d'un produit par un organe public, le risque existe que ces procédures doivent être répétées plusieurs fois. Il s'ensuit une augmentation des coûts et des prix à la consommation. De plus, les conditions de concurrence pour certains secteurs, mais aussi pour les organismes d'essais et d'évaluation de la conformité, sont également influencées négativement. Ainsi, dans certains cas, cela peut entraîner un

19) L'accord EEE exclut par contre clairement un mécanisme correspondant entre les pays AELE parties à l'accord ainsi qu'entre les pays de l'UE et de l'AELE en ce qui concerne les produits de pays tiers, comme la Suisse. En effet, l'article 8, 2^e alinéa, de l'Accord EEE limite l'application des articles 10 et 13 aux produits qui sont originaires des pays des parties contractantes.

cloisonnement du marché ou une mise à l'écart de certains fournisseurs - par exemple des organismes suisses d'évaluation de la conformité non reconnus dans l'EEE.

Ces conséquences du "non" à l'EEE, qui portent préjudice à l'économie suisse, peuvent être quelque peu tempérées par des conventions de droit privé conclues entre des organismes suisses d'essais et d'évaluation de la conformité et leurs homologues domiciliés dans l'EEE. Toutefois, seuls des traités internationaux peuvent apporter des solutions satisfaisantes à ces questions relatives aux procédures. C'est pourquoi la Suisse a fait savoir à plusieurs reprises qu'elle était prête à négocier et à conclure des accords avec d'autres Etats sur une base réciproque, notamment avec ceux de l'EEE. En octobre 1994, des mandats de négociation ont été adoptés par l'UE et par la Suisse.

12 Nécessité d'élaborer une loi fédérale sur les entraves techniques au commerce

Etant donné la complexité des entraves techniques au commerce, leur identification et leur évaluation nécessitent des analyses approfondies; leur élimination ou leur réduction exige des instruments appropriés. Dans les deux cas, une loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) apporte une contribution essentielle.

En Suisse, la législation autonome relative aux produits - dans la mesure où ceux-ci ne sont pas réglementés par des prescriptions cantonales - est aujourd'hui dispersée dans de multiples lois fédérales, arrêtés et ordonnances du Conseil fédéral et des départements. De plus, des dispositions obligatoires sur les produits figurent dans diverses réglementations élaborées par des groupes et organismes privés et approuvées par les autorités fédérales et revêtent, de ce fait, le caractère de règlements techniques.

Cet ensemble volumineux de prescriptions s'est développé sur plusieurs décennies et répond à des motifs très divers. De nouvelles connaissances scientifiques et techniques, mais aussi de nouvelles exigences politiques, notamment dans les domaines de la protection des consommateurs et de l'environnement, contribuent à la modification rapide de la législation et à la multiplication des prescriptions dans certains domaines. Les compétences en matière de la préparation, d'adoption, de modification et d'exécution de ces règlements sont attribuées à de nombreuses autorités et organes spécialisés de la Confédération, à des organes cantonaux ainsi qu'à des institutions privées mandatées.

Chacun de ces règlements techniques nationaux est susceptible de constituer une entrave technique au commerce, de même que son exécution. Une économie aussi fortement dépendante des échanges internationaux que celle de la Suisse peut souffrir du manque de compatibilité et de coordination. Or, une législation à caractère général et ainsi certains instruments visant à éliminer les entraves techniques inutiles ont jusqu'ici fait défaut en Suisse. Les principes ancrés depuis 1980 dans l'Accord GATT relatif aux obstacles techniques au commerce, notamment qui concernent l'élaboration de règlements techniques, n'ont pas été suffisamment respectés par le passé.

C'est ici qu'intervient la proposition de loi fédérale sur les entraves techniques au commerce. Elle introduit des principes communs horizontaux et des notions homogènes dans le domaine des règlements techniques, domaine qui était jusqu'alors réglé secteur par secteur. Par différentes dispositions, le projet de loi garantit que les entraves techniques au commerce sont identifiées à temps et, dans la mesure du possible, évitées. Il améliore en outre les conditions d'une participation active de la Suisse aux formes multiples que prend la coopération internationale dans le domaine des règlements techniques. Par cet ensemble de mesures, le projet de loi apporte une contribution essentielle à la création et au maintien en Suisse des conditions-cadre nécessaires à la compétitivité de toute l'économie.

13 Travaux préparatoires en vue du projet de loi

131 Phase antérieure au vote sur l'EEE

La suggestion de créer, grâce à une loi fédérale, les conditions juridiques permettant d'éviter d'inutiles entraves techniques au commerce remonte à 1988. Des représentants de l'administration, de l'économie, des organismes de normalisation et de la science, réunis dans un groupe de travail, résumèrent alors dans un mémorandum les mesures qui, selon eux, s'imposaient en Suisse pour relever le défi que représentait l'activité de la CE dans le domaine des règlements techniques²⁰⁾. La loi proposée constituait un élément clef de l'approche du groupe de travail.

Sous la direction de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, un groupe interne à l'administration esquaissa les premiers projets durant l'année 1989. Parallèlement débutaient les négociations dans la perspective

20) Cf. chiffre 113.2.b

d'un Espace économique européen. Dans le cadre de celles-ci, il s'agissait d'examiner environ 300 actes juridiques de la CE dans le domaine des règlements techniques et, le cas échéant, de les intégrer dans l'accord. En outre, il était impossible à l'époque de prévoir quelles tâches une loi autonome sur les entraves techniques au commerce devrait remplir en sus de celles découlant de l'Accord EEE.

Pour ces raisons, les travaux d'élaboration de la loi furent provisoirement interrompus. Ils reprirent dans le courant de l'année 1991, en même temps que se concrétisait l'Accord EEE. En octobre 1991, le projet fut intégré dans le programme "Eurolex" et de décembre 1991 à février 1992, mis en consultation auprès des offices fédéraux, des cantons et des associations. Dans le cadre de cette consultation, il recueillit des avis largement favorables quant à son objectif, mais aussi quelques critiques sur les lacunes que présentaient certains points particuliers²¹⁾.

En mars 1992, il apparut que le projet de loi ne pouvait que partiellement être mené à bien dans le cadre d'"Eurolex". En effet, ce programme se limitait à des questions directement liées à la transposition du droit de la CE et ne pouvait pas suffisamment prendre en compte d'autres aspects, en particulier ceux liés à l'Accord du GATT de 1979 relatif aux obstacles techniques au commerce²²⁾. Par conséquent, le projet fut séparé d'"Eurolex" et ramené dans la voie législative ordinaire.

132 Phase postérieure au vote sur l'EEE

A la suite du rejet de l'Accord EEE, le 6 décembre 1992, le Conseil fédéral a arrêté le 20 janvier 1993 un premier train de mesures destinées à "revitaliser l'économie de marché". Il a donné mandat au Département fédéral de l'économie publique (DFEP) de présenter avant la fin 1993, outre le projet de révision de la loi sur les cartels et le projet de loi sur le marché intérieur, un projet de "loi fédérale sur l'élimination des obstacles techniques aux échanges". Il lui a également donné mandat d'examiner la compatibilité des règlements techniques existants au niveau des lois et des ordonnances avec le droit de la CE et, le cas échéant, de les adapter. Enfin, il lui a demandé d'analyser les structures d'exécution intervenant dans le domaine des règlements techniques et de les améliorer si nécessaire.

21) 17 services fédéraux, 15 cantons, 2 concordats ainsi que de nombreuses associations et membres de ces associations ont répondu.

22) Cf. chiffre 113.2.a

Dans une première étape, sous la direction de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, on a examiné la compatibilité des règlements techniques fédéraux sectoriels avec le droit de l'EEE. Ces travaux ont débouché sur un important programme de révision des lois et des ordonnances dans le domaine des règlements techniques, programme que le Conseil fédéral a adopté le 30 juin 1993. Des travaux se poursuivent actuellement dans de nombreux secteurs; ils conduiront sur le plan interne à une diminution des entraves techniques au commerce entre la Suisse et ses principaux partenaires commerciaux. Une première série d'ordonnances a déjà été adaptée, comme l'ordonnance sur le marquage des produits toxiques à usage commercial. D'autres révisions tout aussi importantes aboutiront en 1995, notamment dans les domaines des denrées alimentaires, des machines, des dispositifs médicaux et des véhicules à moteur. C'est entre autres par ce biais que les conditions de la conclusion d'accords en matière de reconnaissance mutuelle des essais, des évaluations de la conformité, des enregistrements ou des homologations avec les pays participant à l'EEE pourront être améliorées.

Dans une seconde étape, les travaux portant sur un projet de loi fédérale sur les entraves techniques au commerce ont repris. Dans ce cadre, les objections soulevées lors de la consultation de 1991 - 92 ainsi que les développements et les résultats intervenus depuis lors ont été pris en compte dans la mesure du possible.

14 Interventions parlementaires

Le rejet de l'Accord EEE a donné une nouvelle dimension au problème des entraves techniques au commerce pour la Suisse²³⁾. Notre pays se trouve depuis lors en face de partenaires commerciaux - les plus importants sur le plan économique - qui ont dans une large mesure éliminé ces entraves entre eux, sans pouvoir participer pour le moment à ce processus sur un pied d'égalité.

Cette situation a donné lieu aux interventions parlementaires suivantes:

- Motion du groupe démocrate-chrétien du 18 décembre 1992²⁴⁾. Démantèlement des obstacles au commerce international:

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres un projet mettant en place les conditions qui permettront à la Suisse de reconnaître les normes techniques

23) Cf. chiffre 113.2.b

24) 92.3598; N 19 mars 1993; E 7 décembre 1993

internationales et de renoncer aux mesures spéciales et aux contrôles qui lui sont propres. Des exceptions ne devraient être admises qu'après un examen critique.

- Postulat de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 13 avril 1993²⁵⁾. Reconnaissance réciproque de l'évaluation de la conformité:

Le Conseil fédéral est invité à conduire des négociations afin de pouvoir conclure le plus rapidement possible avec les Etats de l'EEE un ou plusieurs accords de reconnaissance réciproque de l'évaluation de la conformité en matière de sécurité d'installations et d'appareils techniques. De tels accords destinés à lever les entraves réciproques au commerce répondent aux objectifs de libre circulation des marchandises en vertu de l'accord de libre échange en vigueur entre la Suisse et la CE ainsi que de la convention sur l'AELE. C'est la raison pour laquelle il y a lieu de traiter ces accords en priorité.

- Interpellation Frey du 18 décembre 1992²⁶⁾. Véhicules à moteur. Normes européennes:

Les normes suisses pour la construction et l'équipement des véhicules automobiles et des motocycles, qui s'écartent des normes communautaires européennes, sont de plus en plus perçues comme une entrave à la libre importation de véhicules provenant de pays de la Communauté. En fait, les normes suisses diffèrent souvent peu de leur équivalents communautaires. A l'ère du grand marché européen, dont il a été si souvent question ces derniers temps, il semble peu judicieux de maintenir ces minimes divergences. Il convient plutôt de les éliminer au plus vite et de contribuer ainsi à l'ouverture des marchés.

Le Conseil fédéral est donc prié de répondre aux questions suivantes:

- Peut-il dresser une liste des divergences entre les normes européennes et les prescriptions suisses sur la construction et l'équipement des véhicules automobiles et des motocycles ?
- Peut-il indiquer pour chaque prescription la date à laquelle il envisage de l'adapter aux normes européennes ?

Dans ses réponses à ces interventions parlementaires, le Conseil fédéral a chaque fois renvoyé au train de mesures relatif aux règlements techniques, décidé le 20 janvier 1993²⁷⁾. Il a notamment souligné le rôle que pourrait jouer la future LETC dans la législation suisse sur les produits, pour prévenir certains obstacles au commerce inutiles.

25) 93.3197

26) 92.3575

27) Cf. chiffre 132

151 La LETC en tant que loi-cadre

Le projet de loi présenté est une loi-cadre, ce qui va dans le sens de la motion du 18 décembre 1992²⁸⁾ et de la politique du Conseil fédéral définie dans les arrêtés de janvier et de juin 1993²⁹⁾. Il introduit des principes généraux dans la législation sectorielle suisse. Il vise à prévenir les entraves techniques au commerce inutiles dans toutes les phases et à tous les niveaux de l'élaboration, de l'adoption et de l'application des règlements techniques. Il se limite aux mesures qui paraissent strictement nécessaires et pertinentes et s'efforce de respecter la complexité inhérente aux secteurs concernés.

Une première catégorie de dispositions (chap. 2, art. 4 à 7) s'adresse au législateur fédéral. Des principes qui doivent être pris en compte lors de *l'élaboration, de l'adoption et de la modification* des règlements techniques y sont inscrits. Un examen périodique de la compatibilité des prescriptions suisses avec ces principes (art. 8) vient compléter cette démarche préventive. Pour le citoyen, ces articles n'entraînent ni droits ni devoirs.

Une deuxième catégorie de dispositions (chap. 3, art. 9 à 18; chap. 4, art. 21 à 24) vise à créer les conditions qui permettront de réduire efficacement, simplement et sur une vaste échelle les entraves techniques au commerce en Suisse grâce à la création et à la délégation de *compétences*, ainsi qu'à la description de *procédures*. Ces dispositions s'adressent en premier lieu aux autorités.

La troisième catégorie de dispositions (chap. 4, art. 19 à 20, chap. 5, art. 25 à 32) s'adresse au contraire à tous les sujets de droit, puisqu'elles prévoient d'une part certains *principes relatifs au respect des règlements techniques* et aux preuves de conformité qui s'y rapportent et d'autre part *des sanctions pénales* en cas de violation de ces prescriptions. Ces dispositions visent à garantir que la responsabilité propre des agents économiques - renforcée par la LETC dans le domaine des règlements techniques - ne pourra conduire à une violation du droit sans lourdes conséquences.

28) Cf. chiffre 14

29) Cf. chiffre 132

L'application de la loi s'appuie sur une assez longue liste de définitions (art. 3), qui jouent un rôle très important dans le domaine des règlements techniques.

152 Rapport entre la LETC et les règlements techniques cantonaux

Comme il est dit plus haut³⁰⁾, les cantons édictent encore actuellement des règlements techniques pour certains secteurs. Dans des très rares cas, une disposition constitutionnelle peut donner de manière explicite une compétence aux cantons pour le domaine en question. Néanmoins, de manière générale, c'est l'article 31^{bis}, 2^e alinéa, cst. qui est déterminant; il attribue en principe à la Confédération la compétence d'édicter des prescriptions relatives à la mise sur le marché des produits³¹⁾. De ce fait, des réglementations cantonales ne peuvent subsister que si la Confédération n'a pas (encore) légiféré en la matière³²⁾ ou qu' elle confie explicitement dans sa législation la tâche aux cantons de régler certaines questions. Ainsi, étant donné l'absence de réglementation fédérale, il existe des réglementations cantonales dans les secteurs des produits de construction et des médicaments. Un autre exemple: l'arrêté fédéral sur l'énergie en vigueur³³⁾ reconnaît explicitement à certaines conditions des exigences cantonales.

La LETC ne modifie pas cette répartition des tâches. Elle s'applique, à une exception près, aux domaines de produits soumis à une réglementation fédérale³⁴⁾. L'exception citée se rapporte à l'information et la consultation entre États sur les projets de règlements techniques. Selon l'article 16, 2^e alinéa, le Conseil fédéral obtient la compétence de conclure des accords internationaux qui englobent aussi les règlements techniques cantonaux. Dans la mesure où les accords internationaux existants incluent déjà les prescriptions cantonales³⁵⁾, le partage actuel des compétences n'est pas affecté.

Il faut souligner que les prescriptions cantonales risquent tout autant que les prescriptions fédérales de créer des entraves aux échanges internationaux. Lorsque les exigences varient d'un canton à l'autre, les entraves

30) Cf. chiffre 113.1

31) *ibid.*

32) Cas de la compétence concurrente ayant un effet dérogatoire subséquent; Rhinow, René A., *Commentaire cst.*, art. 31^{bis}, Rz 40.

33) Arrêté fédéral du 14 décembre 1990 pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie; RS 730.0; art. 14

34) Art. 2, 1^{er} al.; ch. chiffre 212.1

35) Cf. chiffre 237.2

sont d'autant plus importantes, que ce soit au niveau intercantonal ou au niveau international. Il serait donc fâcheux que les entraves techniques injustifiées soient éliminées grâce à la LETC au niveau fédéral tandis que des entraves continueraient de subsister au niveau cantonal.

En ce qui concerne les obstacles créés par des règlements techniques cantonaux divergents, la proposition de loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) sera applicable. Ce projet prévoit entre autres que la personne offrant un produit conforme aux prescriptions prévues par le canton (ou la commune) où elle a son domicile ou son siège, peut prétendre mettre ce produit sur le marché dans toute la Suisse. Restent réservés les cas où un autre canton (ou une autre commune) peut faire valoir un motif prépondérant d'intérêt public qui s'y oppose.

Le législateur fédéral devra, à l'avenir, veiller tout particulièrement au fait qu'une délégation de compétences législatives aux cantons n'engendre pas des obstacles techniques aux échanges qui seraient injustifiés.

La question de savoir s'il est opportun que des règlements techniques continuent d'exister au niveau cantonal fait depuis quelque temps l'objet de discussions politiques dans notre pays. A titre d'exemple, dans le domaine des médicaments, qui relève actuellement encore de manière prépondérante des cantons, la Confédération a reçu mandat de la part des Chambres fédérales d'élaborer, dans ce domaine, au cours de ces prochaines années, des règlements techniques qui se substitueront aux dispositions cantonales. Cette question devra de toute façon continuer de faire l'objet d'une grande attention, compte tenu particulièrement de la contribution de la loi sur le marché intérieur à l'élimination des obstacles techniques au commerce entre les cantons. Si celle-ci ne permettait pas de résoudre le problème de manière satisfaisante, des mesures supplémentaires devraient être envisagées.

153 Rapport entre la LETC et les règlements techniques sectoriels de la Confédération

La relation entre la LETC en tant que loi-cadre horizontale et les législations sectorielles fédérales doit être évoquée sous différents angles.

Par législation sectorielle on entend l'ensemble des lois, ordonnances et arrêtés fédéraux qui contiennent des prescriptions notamment en ce qui concerne la mise sur le marché de certains produits, de certains groupes de produits ou de certains aspects de produits. Ainsi, l'ordonnance sur les

produits cosmétiques³⁶⁾, la loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques³⁷⁾, la loi fédérale sur l'information des consommatrices et des consommateurs³⁸⁾ ou encore l'ordonnance sur les emballages pour boissons³⁹⁾ font partie des législations sectorielles. Le droit fédéral en vigueur contient en tout plus de 30 actes législatifs et plus de 150 ordonnances de cette catégorie.

Pour ce qui est de la primauté *juridique*, l'article 2, 2^e et 3^e alinéas, et les explications à ce sujet⁴⁰⁾ peuvent être consultées. Le principe est le suivant: les prescriptions sectorielles *au niveau d'une loi* prévalent sur la LETC; par contre, lorsqu'une prescription sectorielle relève *du niveau d'une ordonnance*, la LETC prime, dans la mesure où la loi sectorielle ne prévoit pas explicitement une disposition divergente.

La LETC, et plus particulièrement son chapitre 2⁴¹⁾, charge le Conseil fédéral et l'administration fédérale d'élaborer, d'adapter ou de modifier les règlements techniques sectoriels de façon à éviter en principe la création d'entraves techniques au commerce. Cette obligation ne vaut que *pour l'avenir*, c'est-à-dire à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. En d'autres termes, il n'est pas prévu de procéder à ce stade à une élimination *matérielle* des entraves aux échanges actuellement contenues dans le droit fédéral, que ce soit au niveau des lois ou des ordonnances.

En effet, pour des raisons aussi bien politiques qu'économiques, il convient de commencer par fixer les principes législatifs pour tout le domaine des règlements techniques, et de ne procéder qu'ensuite aux adaptations détaillées de la législation sectorielle. De plus, la LETC contient, outre les dispositions du chapitre 2, diverses dispositions qui ne concernent pas l'élaboration de dispositions techniques sectorielles, mais qui sont importantes quant à leur application et leur efficacité. Si l'ensemble des règlements techniques sectoriels avait dû être adapté à la présente loi-cadre avant son adoption, ainsi que quelques prises de position dans le cadre de la consultation l'avaient suggéré, cela aurait entraîné un retard de plusieurs années durant lesquelles ces principes et fondements n'auraient pas pu être mis à disposition. Enfin, la discussion sur les principes présentés dans cette loi aurait risqué de se perdre dans

36) RS 817.641

37) RS 819.1

38) RS 944.0

39) RS 814.017

40) Cf. chiffre 212.2

41) Cf. chiffre 221

✱ les nombreuses questions spécifiques qui se posent dans les différents secteurs.

Une raison supplémentaire pour procéder par étapes réside dans le dynamisme qui caractérise le domaine des règlements techniques. Selon le secteur concerné, ces prescriptions peuvent faire l'objet d'adaptations répétées et fréquentes, afin de suivre le progrès technique et l'évolution politique. De plus, tant que le monde ne formera pas un espace économique unique, il sera impossible d'éliminer toutes les entraves techniques au commerce international. De ce fait, il importe de veiller *de manière permanente*, en se servant de principes reconnus et d'instruments adéquats, à ce que les nombreux régimes de prescriptions nationaux et régionaux soient compatibles. Les principes et instruments déterminants à cette fin doivent être fixés dans la LETC.

Néanmoins, dans quelques cas isolés, il existe des dispositions sectorielles à l'échelon législatif qui pourraient gêner la réalisation future de la LETC. C'est par exemple le cas lorsqu'une loi sectorielle restreint les possibilités de prévoir au niveau de l'ordonnance un choix suffisant de procédures d'évaluation de la conformité. Afin d'éviter une telle situation, l'annexe à la LETC contient certaines adaptations de lois fédérales. D'autres modifications du même genre interviendront dans le cadre des révisions actuellement en cours ou imminentes⁴²⁾.

Finalement, il convient de signaler que le Conseil fédéral, à la suite du rejet de l'Accord EEE, a déjà décidé d'un programme de mesures très étendu afin de contrer certains effets négatifs dans le domaine des règlements techniques⁴³⁾. Ce programme est conforme aux buts poursuivis par la LETC. Avec l'adoption de cette loi-cadre, les effets en seront renforcés.

154 Rapport entre la LETC et les accords internationaux

Les accords internationaux jouent un rôle important pour l'élimination des entraves techniques au commerce⁴⁴⁾. Dans la mesure où de tels accords existent, il va de soi qu'ils prévalent sur la loi proposée⁴⁵⁾.

Tout d'abord, il faut noter que la LETC repose elle-même sur le droit international des traités. Ainsi, le chapitre 2 (adoption de règlements

42) Cf. chiffre 262

43) Cf. chiffre 132

44) Cf. chiffre 113.2

45) Art. 2, 2^e al.

techniques) consiste essentiellement en une transposition et en une concrétisation de l'accord GATT sur les obstacles techniques au commerce⁴⁶⁾. La loi se base également sur des accords internationaux en ce qui concerne l'échange d'informations dans le domaine des règlements techniques⁴⁷⁾.

D'autre part, la LETC cherche à promouvoir et à faciliter la conclusion d'accords internationaux. A cette fin, elle prévoit à son article 16 un certain nombre d'objets pour lesquels le Conseil fédéral disposera à l'avenir d'une compétence pour conclure des accords internationaux. Cette compétence se limitera au champ d'application de la loi. Les accords qui concernent les règlements techniques cantonaux continueront de relever de la compétence du Parlement, à moins que d'autres délégations de compétences n'en disposent autrement. En ce qui concerne l'exception prévue à l'article 16, 2^e alinéa, le Conseil fédéral sera tenu de prendre en compte les intérêts cantonaux⁴⁸⁾.

155 Rapport entre la LETC et quelques projets de lois fédérales apparentées

Pour ce qui est de la relation de la LETC avec la législation fédérale relative aux règlements techniques, on se reportera aux explications du message⁴⁹⁾.

Ainsi qu'il a été mentionné, la LETC complète deux autres propositions de lois qui font également partie de la revitalisation économique. D'une part, la *loi fédérale sur le marché intérieur* qui traite, entre autres, également des entraves techniques au commerce. Dans la mesure où ces entraves existent au *niveau intercantonal*, cette loi prévoit un droit à ce que ces entraves soient éliminées dans des cas concrets⁵⁰⁾. D'autre part, la révision de la *loi sur les cartels* a pour but d'empêcher les restrictions à la concurrence organisées par des privés et qui sont préjudiciables d'un point de vue public. La LETC y contribue du fait qu'elle s'emploie à éliminer des divergences injustifiées entre des règlements techniques. Conjointement, ces trois lois renforcent la concurrence en tant que principe essentiel de l'ordre économique de notre pays.

46) RS 0.632.231.41; Cf. les chiffres 113.2.a et 222.2

47) Cf. chiffre 223

48) Cf. chiffres 152 et 237.2

49) Cf. en particulier les chiffres 153, 212.2 et 262

50) Cf. chiffre 152

161 De manière générale

Le Conseil fédéral a pris connaissance de l'avant-projet le 6 juin 1994 et chargé le Département fédéral de l'économie publique de procéder à la consultation des milieux intéressés jusqu'au 22 août 1994.

En tout, 85 réponses ont été reçues. Elles proviennent des 26 cantons et demi-cantons, de 7 partis politiques, de 9 organisations centrales, notamment patronales et syndicales, de 22 associations professionnelles et de 21 autres organisations représentant des intérêts dans les domaines du commerce, de la normalisation, de la protection de l'environnement, des consommateurs et de la sécurité du travail.

162 Résultats de la consultation

Les résultats de la procédure de consultation font l'objet d'un rapport du DFEP du 15 février 1995. Les réponses reçues indiquent un soutien général aux buts poursuivis, à savoir l'élimination des entraves injustifiées au commerce. Quant au moyen d'une loi-cadre pour y parvenir, une seule organisation (l'USAM) s'y oppose. Cette organisation reconnaît néanmoins dans sa prise de position la nécessité d'une solution législative pour ce qui est du chapitre 3 du projet (compétences et tâches du Conseil fédéral).

L'appréciation générale des milieux consultés peut être résumée de la manière suivante:

Tous les cantons sont d'accord avec l'orientation générale de la loi et soutiennent globalement le projet. Deux cantons accordent à l'élimination des entraves techniques au commerce une très haute priorité (ZH et GE), deux autres estiment que l'adoption de la LETC est urgente (BL et ZG). Dix cantons (LU, UR, OW, NW, SO, BL, AG, VD, VS et JU) soulignent l'importance de la LETC en tant que pilier de la revitalisation économique ou en tant que moteur pour renforcer la compétitivité de notre pays. Les réserves que le projet suscite, concernent principalement la liste des exceptions qui serait trop longue (LU, SH, SG et JU) et l'exclusion des règlements techniques cantonaux du champ d'application de la loi (AR et AI). Un canton a exprimé des doutes quant à l'efficacité d'une loi-cadre (ZH). Un autre (VS) fait dépendre son accord du renforcement des instruments de politique régionale.

En ce qui concerne les *partis politiques*, quatre d'entre eux soutiennent vivement le projet (PRD, PDC, UDC et PLS). Un parti n'émet pas de réserves (LdU). Un autre craint que la protection de l'environnement, de la santé et des consommateurs ne soit subordonnée par la LETC aux intérêts commerciaux (PS). Le parti écologiste s'inquiète du projet et fait dépendre son approbation d'une assurance formelle que les règlements techniques actuels pour la protection de l'homme, des animaux ou de l'environnement seront maintenus et, si nécessaire, développés.

En ce qui concerne les *organisations centrales* et les *organisations d'employeurs*, cinq d'entre elles (l'Union suisse du commerce et de l'industrie, l'Union suisse des paysans, l'Association suisse des banquiers, l'Association suisse d'assurances et la Fédération romande des syndicats patronaux) soutiennent fortement le projet qui apporte, à leurs yeux, une contribution importante à la revitalisation économique. Plusieurs de ces organisations demandent une formulation plus restrictive des exceptions prévues en ce qui concerne le champ d'application et la compatibilité internationale des règlements techniques. L'Union syndicale suisse, de la même manière que le PS, demande qu'un niveau de protection élevé reste possible en Suisse. Comme nous l'avons déjà mentionné, seule l'USAM estime que le projet n'est pas propre à atteindre le but visé, sauf en ce qui concerne le chapitre 3.

Une image très semblable se dégage des autres prises de position, notamment de celles des associations professionnelles. Alors que les milieux économiques, et plus particulièrement les distributeurs en gros, sont favorables à une LETC, les organisations environnementales mettent l'accent sur le maintien et le développement ultérieur de standards exigeants pour les produits, malgré le risque de voir ces standards diverger de ceux des autres Etats. Les associations d'automobilistes, les organisations de consommateurs et la Commission des cartels soulignent les effets bénéfiques de la LETC en ce qui concerne l'intensification de la concurrence et l'abaissement des prix. Deux associations (la Société suisse des entrepreneurs et la Fédération de l'industrie alimentaire) ainsi que la Fédération romande des syndicats patronaux estiment que la réglementation proposée est trop dense.

163 Prise de position par rapport aux principales objections

Cinq questions particulièrement importantes pour le projet de loi sont traitées ci-après. Des explications supplémentaires sur ces questions se trouvent dans les commentaires des articles.

➤ 163.1 Champ d'application

La question de la délimitation du champ d'application de la LETC se pose à deux niveaux, à savoir celui de la législation sectorielle fédérale, d'une part, et celui des prescriptions cantonales relatives aux produits, d'autre part.

En ce qui concerne le *rapport entre la LETC et les règlements techniques cantonaux*, un canton (SG), l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie, un parti (PLS) et une organisation patronale (la Fédération romande des syndicats patronaux) craignent que la Confédération ne puisse intervenir dans les domaines cantonaux par le biais de la LETC. En revanche, un canton (BS) considère que les règlements techniques cantonaux ne répondent plus à une nécessité, tandis que deux autres cantons (AR, AI) proposent d'étendre le champ d'application de la loi aux règlements techniques cantonaux. Un parti politique (UDC) accepte, mais regrette la limitation du champ d'application aux prescriptions fédérales. Plusieurs associations centrales de l'économie (l'Union suisse du commerce et de l'industrie, l'Union suisse des paysans et l'Association suisse d'assurances) estiment que cette restriction n'est justifiable qu'à la condition que les entraves techniques au commerce dues au droit cantonal soient à l'avenir réellement éliminées par la future loi sur le marché intérieur. Deux autres organisations (l'Association suisse des banquiers et la Fédération des sociétés d'employés), ainsi que les grossistes qui se sont exprimés (Coop et Denner) estiment que cette restriction n'est plus opportune et qu'elle doit être corrigée.

Au vu de certaines considérations d'ordre public et pour des raisons constitutionnelles, nous maintenons la délimitation telle que nous l'avions proposée. En effet, il appartient à la loi sur le marché intérieur d'éliminer les entraves techniques au commerce qui découlent de la législation cantonale.

En ce qui concerne le *rapport entre la LETC et la législation sectorielle* sur les produits, tous les intervenants ou presque estiment que la réglementation proposée est claire et compréhensible. Toutefois, pour l'Union suisse du commerce et de l'industrie, la primauté préconisée des lois sectorielles constitue le talon d'Achille de la LETC, car elle risque de faire obstacle aux buts poursuivis par cette loi. Cette organisation suggère par conséquent d'examiner si les dispositions les plus importantes du projet de loi ne pourraient pas l'emporter sur les prescriptions sectorielles. La même proposition émane également de deux cantons (SH et JU), de l'Association suisse d'assurances et de deux grossistes.

Pour des raisons tant juridiques que matérielles⁵¹⁾, nous entendons maintenir la proposition telle qu'elle a été formulée lors de la consultation. En effet, l'article 2 se limite à régler la question de la primauté *juridique* entre des prescriptions concurrentes. Les adaptations des réglementations d'un point de vue *matériel* s'opèrent par contre en fonction du chapitre 2 de la loi et plus particulièrement à la lumière de l'article 5. Certains intervenants, notamment les cantons d'AR, d'AI et de SG, ont estimé que les prescriptions sectorielles devaient être adaptées lors de l'adoption de la LETC. Il est, à notre avis, préférable de fixer les principes relatifs à l'élaboration de la législation technique, cela aussi bien pour des raisons économiques que politiques. Les adaptations simultanées des lois sectorielles présentées en annexe de la LETC se limitent aux cas où il s'agit d'éviter que la réalisation de la LETC ne soit gênée ou empêchée.

163.2 Développement des règlements techniques

Deux partis (PS, Parti écologiste) et plusieurs organisations environnementales craignent que le principe de la compatibilité internationale des règlements techniques, énoncé à l'article 5, 1^{er} alinéa, ne conduise à une primauté des intérêts commerciaux sur d'autres tâches et buts de l'Etat. Selon eux, le niveau de protection suisse, notamment dans les domaines de l'environnement, de la santé et du consommateur, risque d'être diminué, voire nivelé sur la base du plus petit dénominateur commun international. D'autre part, la Suisse ne pourra plus à l'avenir jouer le rôle de pionnier en élaborant des règlements techniques plus sévères.

Tout d'abord, il faut souligner que le projet de loi ne prévoit pas la primauté d'intérêts économiques sur d'autres intérêts. L'article 5, 1^{er} alinéa, fixe la base à partir de laquelle il convient de procéder lors de l'élaboration de règlements techniques. Ensuite, les prescriptions des principaux partenaires commerciaux de la Suisse, qui serviront en principe de repère à l'adaptation de notre propre réglementation technique contiennent en général un niveau de protection au moins équivalent au nôtre. Pour le cas où, exceptionnellement, un problème surgirait, le 3^e alinéa prévoit explicitement une réserve pour certains intérêts publics. Il faut néanmoins préciser que cette réserve n'autorise pas des règlements techniques divergents dans le but de promouvoir l'innovation, cette exception n'étant pas prévue par l'accord GATT.

51) Cf. chiffre 212.2.b



Les exceptions, qui sont explicitement énoncées dans la liste indicative de l'article 5, 4^e alinéa, sont contestées. Trois cantons (SH, AI et SG), un parti (PLS) et différentes organisations économiques estiment que les intérêts mentionnés vont trop loin. Pour l'Union suisse du commerce et de l'industrie et pour plusieurs associations professionnelles, la liste devrait être exhaustive et, comme le pensent aussi les organisations des consommateurs, être appliquée de manière restrictive. Le PRD demande que le 4^e alinéa soit tout simplement biffé. En revanche, divers intervenants, dont deux cantons (NE et VD), le PS, l'Union syndicale suisse, la Fédération des sociétés suisses d'employés et les organisations environnementales, exigent des exceptions supplémentaires.

Une modification de la solution proposée ne s'impose pas. En effet, la liste des exceptions contient les biens juridiques retenus dans le cadre des accords internationaux qui nous lient ainsi que ceux reconnus généralement au niveau européen. Si le législateur s'éloigne de l'énumération proposée, ce que la LETC n'exclut pas, il augmente simultanément le risque de créer des entraves techniques supplémentaires au commerce.

163.3 Réciprocité

Un canton (GR) et plusieurs associations souhaitent qu'une réserve formelle soit établie, afin que la reconnaissance des rapports d'essais et des attestations de conformité ne se fasse que sur la base de la réciprocité. Une telle disposition devrait, de l'avis de ces intervenants, renforcer la position suisse lors de négociations internationales. En revanche, le canton du Jura, la Commission des cartels et une association professionnelle (l'Association suisse des fabricants et fournisseurs d'appareils électrodomestiques) demandent que la réciprocité ne soit appliquée qu'avec réserve, afin de ne pas faire obstacle aux buts poursuivis par la présente loi.

La réglementation prévue à l'article 20, 3^e alinéa, LETC est foncièrement libérale. Si son application devait entraîner des effets négatifs pour l'économie suisse, le projet permettrait de prendre les mesures correctives appropriées par voie d'ordonnance, et ce d'une manière compatible avec nos obligations contractées dans le cadre d'accords internationaux, notamment du GATT. Afin de garantir une pratique uniforme, lorsque ces mesures de politique économique sont prises, la compétence de faire usage de cette clause de réciprocité appartient à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures qui doit agir en accord avec l'office compétent pour le secteur en question.

163.4 Surveillance du marché

Un canton (AI) s'oppose fondamentalement à une surveillance étatique du marché au sens de l'article 21 de la LETC. Un autre (NE) estime que les pouvoirs dont sont pourvus les organes compétents sont trop étendus. Une association faîtière (l'Union suisse du commerce et de l'industrie) est d'avis que le terme même prête à confusion.

Dans ce contexte, le grief principal porte sur la compétence dont bénéficieraient les organes de contrôle de pénétrer dans les locaux commerciaux pendant les heures de travail habituelles. Trois partis politiques (PRD, UDC et PLS), deux organisations centrales (l'Union suisse du commerce et de l'industrie et la Fédération romande des syndicats patronaux) ainsi que quelques autres intervenants exigent que la LETC prévoie au moins pour ces organes l'obligation d'annoncer préalablement leur visite.

Nous sommes d'avis qu'une telle obligation diminuerait fortement l'efficacité des contrôles postérieurs à la mise sur le marché et maintenons donc la proposition initiale.

163.5 Dispositions pénales

La plupart des cantons approuvent les dispositions pénales inscrites au chapitre 5 de la loi, et plus particulièrement les peines qui prévoient l'emprisonnement ou l'amende jusqu'à 200'000 francs (ZG, LU, ZG, BS, SO, GR, AG, TG, NE et VS). Pour un canton (VD), ces peines représentent un minimum, tandis que le canton du Jura propose de doubler les montants prévus. Parmi les partis et les associations faîtières, l'UDC et l'Union suisse des paysans estiment que les dispositions proposées sont adéquates, tandis que pour le PLS et la Fédération romande des syndicats patronaux, ces dispositions vont, en ce qui concerne les peines prévues, plutôt trop loin. Pour l'Union suisse de l'industrie et du commerce et plusieurs associations patronales, le chapitre 5 de la LETC est acceptable. Néanmoins, les associations de la chimie et de l'industrie alimentaire ainsi que les fabricants et fournisseurs d'appareils électriques se prononcent contre de nouvelles dispositions pénales dans le cadre du projet de loi.

Etant donné que la majorité des cantons, des partis politiques et des associations centrales ont accueilli positivement ces dispositions pénales, nous entendons les maintenir telles qu'elles ont été proposées lors de la consultation. Un ajustement entre les dispositions pénales de la LETC et celles des prescriptions sectorielles ne peut, malgré les suggestions d'un

canton (ZH) et de l'Union suisse de l'industrie et du commerce, être réalisé, car il dépasserait le cadre des travaux relatifs à la LETC. Cette adaptation devra être effectuée lors d'une révision des dispositions pénales contenues dans les prescriptions sectorielles.

164 Modifications apportées à l'avant-projet

Sur la base des résultats obtenus dans le cadre de la procédure de consultation, l'avant-projet a subi cinq modifications matérielles. Quelques dispositions ont en outre été revues d'un point de vue principalement rédactionnel. Diverses objections ont également été traitées dans le message. Par contre, les principes fondamentaux et la conception générale de l'avant-projet n'ont pas nécessité d'adaptations.

Pour ce qui est des *modifications matérielles*, il s'agit des points suivants:

L'article 6 (*élaboration des procédures en particulier*) a été entièrement revu. La réserve en faveur "d'autres raisons prépondérantes", qui n'étaient pas précisées dans le projet, a été remplacée par la règle selon laquelle les solutions proposées sont à appliquer "en principe". Cette formule souligne le caractère exceptionnel des divergences envisageables, même si celles-ci pouvaient s'avérer inévitables dans des circonstances particulières. Il est également apparu que la réserve susmentionnée n'était pas justifiée par rapport à la *coordination des procédures* (ancienne lettre d de l'avant-projet). Cette question est par conséquent traitée dans un alinéa séparé (à savoir le 2^e al.). Les principes de l'article 6 ont en outre subi des modifications essentiellement rédactionnelles.

Le but principal de l'article 12 consiste à fixer une base légale nationale pour le *système suisse d'accréditation* des organismes d'essai et d'évaluation de la conformité qui au demeurant existe déjà et qui est devenu indispensable pour notre pays. A cette fin, le champ d'application de la loi doit être étendu (1^{er} al., fin de phrase). En effet, même si l'accréditation se concentre traditionnellement sur le domaine des produits visés par l'article 2, elle comprend de plus en plus l'évaluation de caractéristiques relatives aux personnes, aux services et aux procédures. Par contre, la participation de privés dans le cadre de l'accréditation ne nécessite pas de bases légales explicites (3^e al.), vu qu'il ne s'agit pas de transférer des compétences à des tiers. En outre, la *lettre a du 2^e alinéa* a été biffée, car elle contenait la compétence exclusive de désigner l'organisme qui examine la question de savoir si les conditions de l'accréditation sont remplies, compétence que l'ancienne lettre b (nouvellement let. a) englobe déjà.

L'article 20, 3^e alinéa, traite de la *réserve de réciprocité*, dans les cas où, premièrement, la Suisse ne dispose pas d'un accord établissant la réciprocité et, deuxièmement, des rapports d'essai ou des attestations de conformité établis par des organismes suisses ne sont pas reconnus à l'étranger. Afin de garantir une application uniforme et équilibrée de cette réserve, la compétence d'en faire usage ou de la révoquer a été transférée du niveau des organes chargés de l'application des règlements techniques à celui des offices fédéraux. Concrètement, l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, en accord avec l'office fédéral compétent pour le secteur concerné, sera appelé à prendre la décision dans les cas d'espèce. La décision revêtira la forme d'une ordonnance édictée par l'office.

Dans la partie relative à la *surveillance du marché* (art. 21 et 22), le terme lui-même subit une correction de nature rédactionnelle. Ce terme de surveillance du marché qui est d'usage courant au sein de l'Union européenne, sera remplacé par l'expression "contrôle postérieur", qui fait ressortir le fait qu'il s'agit de contrôler les produits se trouvant déjà sur le marché. Par conséquent, le terme de surveillance du marché n'apparaîtra plus que dans le titre de la section et y figurera en tant que synonyme. Le texte figurant en marge aux articles 21 et 22 sera adapté à ce changement. L'article 21 fait l'objet de deux modifications matérielles. Au *1^{er} alinéa*, la liste des compétences en faveur des organes chargés du contrôle postérieur, (c'est-à-dire de la surveillance du marché) sera dorénavant exhaustive. De ce fait, le caractère subsidiaire et horizontal de la LETC dans le domaine de la surveillance du marché ressort plus clairement. L'autre modification substantielle limite les organes habilités à prononcer les sanctions les plus contraignantes selon *l'article 21, 3^e alinéa*. Cette compétence sera à l'avenir réservée aux offices fédéraux compétents pour le domaine de produits en question. Les raisons de cette restriction tiennent au caractère subsidiaire de la disposition et au besoin d'assurer une certaine uniformité de la pratique. Vu que l'article 21 a pour but de renforcer la législation sectorielle et non de la modifier, cette disposition figure *au 3^e alinéa de l'article 2* afin d'exprimer le fait que toute législation sectorielle, du niveau aussi bien d'une loi que d'une ordonnance, prévaut en cas de divergence.

Enfin, à *l'annexe* de la loi sont ajoutées deux modifications de lois, l'article 40 de la loi sur la protection de l'environnement qui entraîne à son tour une adaptation rédactionnelle de ses articles 41, *1^{er} alinéa*, et 47, *1^{er} alinéa*, ainsi que les articles 3, *4^e alinéa*, et 20, *1^{er} alinéa*, de la loi sur les denrées alimentaires. Ces deux modifications visent essentiellement à adapter la terminologie qui figure dans ces prescriptions sectorielles à celle de la LETC, afin de permettre la réalisation des buts de cette dernière.



Les modifications de *nature rédactionnelle* concernent les dispositions suivantes:

A l'article 2, la nouvelle formulation des 2^e et 3^e alinéas fait ressortir plus clairement la réglementation qui y figure.

Dans le cadre de l'article 3, plusieurs définitions subissent de légères adaptations. A la lettre b, ainsi que dans toute la loi, le texte allemand n'utilise plus que le terme "technische Vorschriften" (pour règlement techniques) et abandonne celui de "Produktvorschriften" (prescriptions relatives aux produits), à des fins d'unité terminologique. A cette occasion, la lettre b subit une modification d'ordre rédactionnel: le troisième tiret (qui devient le point 3) est complété par l'expression "procédure pour l'obtention du signe de conformité" afin de préciser que cet aspect sera également couvert par la loi. Dans la définition de la mise en service (*let. f* qui devient *let. e*), on parle désormais de consommateurs finaux (au pluriel), pour englober un éventail plus large de possibilités et, partant, élargir le champ d'application de la LETC sur ce point. La lettre h qui devient lettre g, ne fait plus dépendre la conformité du fait qu'un produit satisfait à des règlements ou des normes techniques déterminées. A la lettre m, qui devient lettre l, la définition du signe de conformité a été élargie afin d'y inclure, outre les signes prévus par l'Etat, aussi ceux qu'il reconnaît. Enfin, la lettre s relative à la surveillance du marché devient la lettre p relative au contrôle postérieur. La liste des définitions, qui a été critiquée à plusieurs occasions lors de la consultation des milieux intéressés pour sa longueur est raccourcie. En effet, trois éléments ont été éliminés, à savoir la lettre d relative à l'offre (pas de besoin impératif), la lettre q relative aux organismes notifiés (ce terme n'apparaît pas dans le texte de loi) et la lettre r relative à l'échange d'informations qui est intégré aux articles 16 et 17.

La scission de l'article 5, 1^{er} alinéa, de l'avant-projet en deux alinéas permet de mieux distinguer le but des moyens qui doivent être employés lors de l'élaboration de règlements techniques. Il faut préciser que les dérogations du 3^e alinéa (2^e al. de l'avant-projet) se rapportent uniquement aux buts poursuivis (1^{er} al.) et non pas aux moyens à employer (2^e al.).

Le nouveau 3^e alinéa de l'article 8 (examen périodique) permet de distinguer entre l'information et la consultation internationale relatives aux règlements techniques (art. 7), d'une part, et le respect des principes législatifs (art. 5 et 6) proprement dit, d'autre part.

Les modifications de l'article 13 (normalisation) sont de nature rédactionnelle et visent notamment, en ce qui concerne la lettre a, à souligner que la

participation suisse aux mandats de normalisation peut être de nature financière. Les modifications de *l'article 15, 2^e alinéa*, (centre de renseignements) et de *l'article 17, 2^e alinéa*, (exécution d'accords internationaux) en ce qui concerne la question de l'indemnisation des privés mandatés par l'Etat sont également d'ordre rédactionnel.

Ainsi que cela a déjà été mentionné, la définition de l'échange d'informations a été biffée de *l'article 3* (let. r), ce qui entraîne une adaptation rédactionnelle de *l'article 16* et plus particulièrement de la *lettre f des 1^{er} et 2^e alinéas* (conclusion d'accords internationaux). Les compétences du Conseil fédéral en la matière sont dorénavant décrites directement à l'article 16.

Les modifications de *l'article 20, 1^{er} alinéa*, visent à clarifier la règle selon laquelle les preuves de conformité se limitent aux rapports d'essais et aux attestations de la conformité établies par des tiers, à savoir par des organismes qui sont indépendants du fabricant et du client.

Enfin, la réserve en faveur de dispositions fédérales divergentes telle qu'elle était prévue à *l'article 32* (poursuite pénale) peut être biffée vu qu'elle s'applique de toute façon en vertu de l'article 2.

2 Partie spéciale

21 Commentaire du chapitre premier

211 But et teneur (art. 1^{er})

La définition, l'objet et l'importance économique des entraves techniques au commerce ont déjà été traités aux chiffres 112 et 113. *L'article 1^{er}, 1^{er} alinéa*, explicite l'objectif de la loi, qui est de créer les bases permettant d'empêcher, d'éliminer ou de réduire - dans cet ordre de priorité - les entraves techniques, pour l'ensemble du domaine législatif de la Confédération.

Cet article montre déjà que le problème des entraves techniques au commerce ne peut pas être résolu entièrement par une loi-cadre. En effet, la nécessité d'agir subsiste en premier lieu au niveau de la législation sectorielle et de son exécution. En revanche, la LETC peut, par le biais de ses règles générales, d'une part, influencer ces réglementations sectorielles et, d'autre part, les compléter par des instruments afin de contribuer indirectement à atteindre l'objectif du législateur. La fonction complémentaire de la LETC consiste à instaurer premièrement des compétences

législatives exécutives qui n'existaient pas jusqu'ici dans les divers domaines de produits et deuxièmement les bases légales de la réglementation de questions touchant tous les secteurs comme par exemple le système suisse d'accréditation des organismes d'essai et d'évaluation de la conformité.

A l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, le législateur fédéral reconnaît l'intérêt primordial d'empêcher dans la mesure du possible la création d'entraves techniques au commerce. Il entend soumettre l'adoption et l'application des règlements techniques à un examen plus approfondi que par le passé du point de vue de leur "compatibilité commerciale". Désormais, le rapport entre l'intérêt de la libre circulation des produits et les autres buts poursuivis par la législation sectorielle devra être clarifié. La LETC traite de ce rapport, comme nous l'avons déjà mentionné⁵²⁾, sur différents plans. L'article 2 règle la relation entre la LETC et les règlements techniques sectoriels; le chapitre 2 (art. 4 à 8) concerne la pesée des intérêts à prendre en considération lors de la préparation, de l'adoption et de la modification des règlements techniques; les articles 19 à 22 traitent des questions en relation avec l'application des règlements techniques. Enfin, l'annexe de la loi contient les adaptations nécessaires des législations sectorielles, afin d'éliminer certaines divergences avec la LETC. Le contenu et les effets des articles ou des parties mentionnées de la loi sont expliqués dans les commentaires qui s'y rapportent.

Enfin, le 2^e alinéa indique les moyens qui permettent d'atteindre les objectifs de la présente loi. Il renvoie aux différents chapitres de la LETC en faisant référence à l'élaboration, à l'adoption et à la modification des règlements techniques (*let. a*), aux compétences et aux tâches du Conseil fédéral (*let. b*), aux droits et aux devoirs d'ordre général des personnes concernées ainsi qu'aux dispositions pénales d'application générale (*let. c*). Parallèlement, l'alinéa prévoit aussi que la loi doit déployer ses effets à tous les échelons où des entraves techniques se manifestent.

212 Champ d'application (art. 2)

212.1 Principe (art. 2, 1^{er} al.)

Le rapport entre une loi-cadre horizontale et la législation applicable en la matière est fondamental. En ce qui concerne la LETC, ces rapports existent d'une part au niveau de la Confédération, en relation avec plusieurs traités

52) Cf. chiffre 153

internationaux et les prescriptions sectorielles autonomes, d'autre part au niveau des cantons en relation avec les prescriptions sectorielles cantonales⁵³⁾.

L'article 2 règle les relations entre la LETC et les prescriptions sectorielles suisses sous l'angle juridique. Le 1^{er} alinéa énonce le principe selon lequel la LETC s'applique à l'ensemble des domaines dans lesquels la Confédération élabore des règlements techniques. Le législateur souligne ainsi d'une part que la loi vise à recouvrir tous les secteurs. D'autre part, comme nous l'avons déjà mentionné au chiffre 152, il en limite fondamentalement le champ d'application aux questions relatives aux produits basées sur le droit fédéral. Seuls les articles 12, 1^{er} alinéa, 2^e partie de la phrase, et 16, 2^e alinéa, de la loi⁵⁴⁾ créent une exception à ce principe.

Le champ d'application de la LETC couvre également les prescriptions de droit fédéral qui, en vertu d'une délégation de compétences, sont arrêtées par des tiers, comme par exemple une association professionnelle. Au niveau de l'exécution, l'application des règlements techniques fédéraux par des organes cantonaux ou des organes privés ou semi-privés mandatés est incluse.

212.2 Exceptions (art. 2, 2^e et 3^e al.)

a. Réserve du droit des traités

Conformément au système juridique suisse, les traités internationaux prennent le pas sur la LETC. Si le projet l'énonce explicitement à l'article 2, 2^e alinéa, il ne le fait que pour souligner l'importance des accords internationaux pour l'ouverture mutuelle des marchés dans le domaine des règlements techniques⁵⁵⁾.

Afin de transposer avec la souplesse voulue les accords internationaux dans un domaine hautement technique et en rapide mutation comme celui des règlements techniques, le projet propose en plusieurs points de transférer au Conseil fédéral la compétence de conclure de tels traités⁵⁶⁾. Lorsque le Conseil fédéral utilisera ces compétences, il devra s'en tenir au champ d'application⁵⁷⁾, aux buts de la présente loi en général et aux

53) Cf. chiffres 113 et 152.

54) Cf. chiffres 233 et 237.2

55) Cf. chiffre 154

56) Cf. chiffre 237.2

57) Cf. chiffre 152

* principes régissant la préparation, l'adoption et la modification des règlements techniques (art. 4 à 6⁵⁸). Il devra également tenir compte le cas échéant des buts des législations sectorielles.

b. Réserve en ce qui concerne les divergences au niveau des lois

Le 2^e alinéa contient également une réserve à propos de dispositions contenues dans d'autres lois fédérales ou arrêtés fédéraux de portée générale, dérogeant à la LETC ou allant au-delà.

Il faut à nouveau préciser que l'article 2 ne traite que de la question de la primauté *juridique* de prescriptions concurrentes dans le droit fédéral. La question de l'opportunité ou de la nécessité d'éventuelles mises à jour, adaptations ou harmonisations d'un point de vue matériel ou politique est traitée dans les explications relatives au chapitre 2 et à l'annexe du projet⁵⁹).

La primauté juridique des lois spéciales dérogeant à la LETC ou allant au-delà est justifiée par trois raisons. Premièrement, elle apporte une réponse claire à la question, probablement difficile dans le cas d'espèce, du rapport entre la LETC et les dispositions sectorielles. La sécurité et la clarté juridiques ne doivent pas être mises en question par l'introduction d'une loi-cadre. Deuxièmement, les législations sectorielles touchées par la LETC forment en général des systèmes cohérents, dont le fonctionnement pourrait être perturbé par des interventions ponctuelles provenant d'une loi horizontale. Troisièmement, il faut garder à l'esprit que si la LETC venait à prévaloir sur des lois sectorielles futures, le législateur se limiterait lui-même pour l'avenir. Une telle limitation est étrangère au système politique suisse et a déjà été explicitement refusée dans le passé⁶⁰).

Une incompatibilité entre les dispositions de la LETC d'une part et celles d'une loi sectorielle d'autre part n'est possible que si le même objet est réglementé par les deux législations. Un silence qualifié du législateur peut également être important dans ce contexte. La législation sectorielle *diverge* lorsqu'elle a des conséquences juridiques matériellement différentes de celles de la LETC. Ainsi, si une loi sectorielle contient des règles différentes en ce qui concerne les preuves de conformité de celles énoncées à l'article 19 de la LETC, cette loi sectorielle prévaut. Lorsque le droit sectoriel va plus loin que la LETC, c'est-à-dire lorsqu'il s'en écarte non

58) Cf. chiffre 222

59) Cf. chiffres 22 et 262

60) Cf. le message du 15 décembre 1986 à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières et les indemnités. FF 1987 I 386.

pas sur le plan qualitatif, mais seulement sur le plan quantitatif, les dispositions sectorielles prévalent alors sur celles de la LETC.

Juridiquement, il est également possible que les lois sectorielles ne divergent pas de la LETC, mais qu'elles délèguent des compétences de réglementation à un niveau inférieur. Les divergences apparaissent dès lors au niveau des ordonnances. La règle suivante doit alors prévaloir: le Conseil fédéral et le département ou l'office compétent pour l'adoption des règlements techniques ne peuvent diverger des principes énoncés par la LETC sans l'autorisation implicite ou explicite du législateur fédéral. Ainsi, hormis les cas prévus au 3^e alinéa, le projet de loi restreint la réserve relative à la règle spéciale aux actes juridiques du niveau des lois.

Dans ce contexte, il convient de faire observer que la LETC a surtout une fonction de complément ou de soutien par rapport aux législations techniques *en vigueur*. Elle permet au Conseil fédéral, lorsqu'une telle base légale manque dans une loi sectorielle, de fonder une ordonnance sectorielle directement sur la LETC, comme pour les questions liées à l'évaluation de la conformité ou à l'utilisation de signes de conformité (art. 9 à 11). En outre, il faut noter que les dispositions sur les preuves de conformité (art. 19 et 20) ne s'appliquent que lorsque de telles preuves sont exigées par les dispositions sectorielles. Le potentiel de divergence entre les dispositions sectorielles et les règles matérielles de la LETC, en particulier au niveau des ordonnances, est de ce fait minime.

c. *Réserve générale relative aux réglementations spéciales relatives à l'article 3 (définitions) et à l'article 21 (compétences des organes de contrôle)*

La LETC prévoit, en dérogation à son article 2, 2^e alinéa, une dérogation générale en faveur des réglementations sectorielles (art. 2, 3^e al.). Dans ces cas, une dérogation à la LETC prévaut sur cette dernière même si la disposition sectorielle divergente ne se concrétise qu'au niveau d'une ordonnance.

La première réserve concerne les *définitions* telles qu'elles figurent à l'article 3. Dans le domaine très spécifique des règlements techniques, elles jouent un rôle important. Il n'est pas rare, dans le cadre des législations sectorielles, que ces définitions soient précisées au niveau des ordonnances. Or, si une définition de la LETC était applicable alors qu'elle diverge, le fonctionnement des règles sectorielles pourrait être entravé.

Lorsqu'il y a lieu d'appliquer une disposition de la LETC (par exemple l'art. 19 relatif à la preuve de la conformité), pour laquelle une définition divergente existe dans la législation sectorielle (par exemple: mise sur le

marché), les concepts sous-jacents aux deux définitions doivent être éclaircis. Si la définition - spécifique - de la prescription sectorielle est comprise dans celle - générale - de la LETC, l'application de la loi-cadre ne pose alors pas de problème particulier. Si par contre les deux concepts divergent l'un de l'autre, il convient par interprétation de découvrir dans quelle mesure la disposition de la LETC est encore applicable. Toutefois, il convient de préciser qu'un tel conflit ne devrait surgir que rarement étant donné la formulation très large des définitions de la LETC.

La deuxième réserve générale de l'article 2, 3^e alinéa, en faveur des dispositions sectorielles concerne les *compétences figurant à l'article 21 dont sont pourvus les organes en charge du contrôle postérieur (surveillance du marché)*. La disposition a uniquement pour but de fournir les bases légales de manière subsidiaire, si elles font actuellement encore défaut dans la législation sectorielle⁶¹⁾. En effet, une loi-cadre ne serait pas à même de combler les lacunes dans les secteurs de manière uniforme, vu que les besoins dépendent précisément du secteur concerné et qu'au surplus, ils se concrétisent le plus souvent au niveau des ordonnances.

213 Définitions (art. 3)

213.1 Généralités

Le domaine des règlements techniques et de la normalisation contient un grand nombre d'expressions et d'institutions juridiques qui lui sont propres et en général de nature très technique. Quelques-unes d'entre elles dépassent le cadre d'un seul secteur et, à ce titre, sont prises en considération dans la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce. Leur définition est une condition préalable importante pour la compréhension et l'applicabilité du projet de loi, en particulier de ses dispositions pénales.

Parallèlement, la plupart des définitions de l'article 3 servent à fixer le champ d'application de la LETC. Elles doivent être suffisamment larges afin d'assurer que le même concept, défini de manière différente dans les législations sectorielles (voir par exemple la définition de mise sur le marché) soit compris dans le champ d'application du projet de loi.

Les définitions données à l'article 3 se limitent à des termes utilisés dans le projet de loi lui-même. Toutes les expressions employées dans la LETC ne figurent pourtant pas dans cette liste. Il semble en effet judicieux de se

61) Cf. chiffre 242.2

concentrer sur l'essentiel. Ainsi les expressions qui s'expliquent d'elles-mêmes, comme par exemple l'"offre" ou l'"utilisation" de produits, ne sont pas définies. Quelquefois, il n'est en outre guère possible de donner des définitions à la fois explicites et concises. Le terme "produit" démontre bien cette difficulté.

Une loi qui vise à prévenir et à éliminer les obstacles techniques au commerce doit en tout cas utiliser des définitions acceptées dans la terminologie internationale. Les définitions de l'article 3 se basent en particulier sur le "Guide ISO No 2" (Expressions techniques générales relatives aux normes et aux activités de normalisation et définition de ces expressions), édition 1991, auquel correspond la norme européenne 45020 de septembre 1993. Les définitions figurant dans l'Accord du GATT d'avril 1994 et dans la directive communautaire 83/189/CEE "sur la procédure d'information dans le domaine des normes et règlements techniques" ont également servi de repères.

L'utilisation de ces différents documents peut toutefois se révéler difficile, dans la mesure où leur but et leur domaine d'application diffèrent de ceux de la LETC. Le "Guide ISO", notamment, a en outre ceci de particulier que ses nombreuses définitions sont dépendantes les unes des autres et, de ce fait, ne peuvent être compréhensibles que dans un contexte global. En dépit de ces limites, les définitions figurant à l'article 3 devraient être pleinement compatibles avec la terminologie internationale.

Comme nous l'avons déjà mentionné⁶²⁾, ces définitions ne prétendent pas prévaloir sur les concepts divergents contenus dans les législations sectorielles. Comme il a déjà été signalé dans le commentaire sur l'article 2, il importe de différencier les aspects juridiques des aspects matériels et politiques. L'une des tâches de la LETC consiste à promouvoir un langage admis sur le plan international et dans la mesure du possible commun à l'ensemble de la législation technique suisse. Un tel langage manquait à ce jour, et suscitait de ce fait des problèmes, non seulement dans les échanges internationaux de marchandises, mais également lors de l'application des prescriptions sectorielles en Suisse. Certains appareils doivent par exemple répondre à des règlements techniques différents en ce qui concerne les risques mécaniques et électriques. Or, il arrive que ces prescriptions contiennent des conceptions différentes de la définition centrale de "mise sur le marché" de ces produits, mais ne précisent pas laquelle a la préséance. La LETC doit permettre d'éliminer ces défauts, en premier lieu grâce à son chapitre 2 relatif à l'adoption de règlements techniques⁶³⁾, mais

62) Cf. chiffre 212.2.c

63) Cf. chiffre 22

☛ également grâce au catalogue de définitions de l'article 3, qui pourra lui aussi favoriser l'utilisation d'un langage commun en la matière.

213.2 Entraves techniques au commerce (art. 3, let. a)

La notion d'"obstacles" ou d'"entraves techniques au commerce" ("*technische Handelshemmnisse*"; "*ostacoli tecnici al commercio*"; "*technical barriers to trade*") est déjà brièvement expliquée au chiffre 112. Son acception s'est généralisée depuis l'Accord GATT de 1979⁶⁴). Les obstacles ou entraves techniques au commerce désignent les barrières ou les restrictions aux échanges internationaux de produits - que ces échanges soient réels ou potentiels - qui résultent de règlements ou de normes techniques différents ou insuffisamment compatibles entre divers espaces économiques, qui découlent de l'application divergente de ces prescriptions ou de ces normes, ou encore qui proviennent de la non reconnaissance entre ces différents espaces économiques des essais, des évaluations de la conformité, des enregistrements ou des homologations de produits.

Il importe peu qu'une entrave technique au commerce repose sur des règles différentes établies par des collectivités régionales (les cantons, par exemple), par des pays ou par des communautés de pays (comme l'Union européenne). Malgré la définition selon laquelle les obstacles techniques au commerce entravent la circulation des marchandises *entre Etats*, il ne faut pas en conclure que la production et la distribution de produits sur le *marché intérieur* sont ignorées. Au contraire, des entraves au commerce, à ce niveau, qui restreignent ou faussent la concurrence, se traduisent aussi par des prix plus élevés, une limitation de l'offre et l'apparition de problèmes structurels à l'intérieur du pays⁶⁵).

L'élimination des entraves techniques au commerce étant conçue dans le projet de loi comme une *tâche de l'Etat*, l'impact international des *prescriptions* nationales, de même que leur harmonisation, figure au premier plan. Par contre l'élaboration de *normes techniques*, qui est une activité privée, échappe en principe à l'emprise directe de l'Etat. Néanmoins, au niveau de la LETC, le législateur dispose de certains moyens pour influencer dans une mesure limitée le processus de normalisation national et international (notamment par l'art. 13). Dès lors, conformément à l'article 3, lettre a, l'élimination des entraves techniques au commerce qui résultent

64) Cf. chiffre 113.2.a

65) Cf. chiffre 112.2

de divergences entre différentes normes est également traitée comme but et objet de la LETC.

213.3 Règlements techniques (art. 3, let. b)

La définition de "règlement technique" à la *lettre b* se réfère à la directive 83/189 de la CE déjà mentionnée au chiffre 213.1. Cette directive réglemente une procédure d'information et, ce faisant, définit les règlements techniques (et les normes) que les Etats membres doivent se communiquer en vue d'un examen préventif mutuel visant à réduire les obstacles techniques au commerce⁶⁶⁾.

Conformément aux explications du chiffre 112.1, les règlements techniques consistent en des règles étatiques générales à caractère obligatoire. Les exigences fixées par ces règles sont classées en trois catégories. La *première catégorie* se rapporte au produit lui-même (comme sa composition, ses caractéristiques telles que ses dimensions et son poids, son emballage, son étiquetage ou le signe de conformité). La *deuxième catégorie* concerne les conditions et les procédures de production, d'entreposage et de transport (en ce qui concerne la production de denrées alimentaires, les prescriptions sur l'hygiène lors du traitement du lait par exemple). Enfin, la *troisième catégorie* concerne les dispositions relatives aux essais, à l'évaluation de la conformité, à l'obtention du signe de conformité, à l'enregistrement ou à l'autorisation de produits, c'est-à-dire les procédures visant à vérifier ou attester certaines spécificités du produit.

Ces exigences deviennent des règlements techniques lorsqu'elles constituent une condition à la commercialisation ou à l'utilisation de ces produits. Sous l'angle juridique, ces prescriptions concernent, en premier lieu, la mise sur le marché⁶⁷⁾, ainsi que l'offre et la mise en service⁶⁸⁾. Les réglementations publiques relatives à l'utilisation ou à l'élimination de produits sont également considérées comme des règlements techniques, dans la mesure où elles influencent le produit ou les aspects susmentionnés. En revanche, les dispositions concernant l'emploi, l'entretien et la maintenance de produits, dans la mesure où elles n'influencent pas les conditions de commercialisation desdits produits, ne sont pas considérées comme des règlements techniques.

66) Cf. à propos de la procédure de notification les explications relatives à l'art. 7; chiffre 223.

67) Cf. chiffre 213.5

68) Cf. chiffre 213.6

- ✱ Le projet de loi ne définit pas - comme on l'a déjà dit⁶⁹⁾ - le terme de "produit". On ne peut rien déduire non plus à ce sujet des documents internationaux. Il convient néanmoins de préciser que la LETC concerne les *marchandises* ainsi que les conditions et procédures relatives à la production, à l'entreposage, au transport, au contrôle et à l'évaluation. Les concepts définis dans la présente loi n'étant applicables que de manière très limitée aux services, ces derniers ne font en principe pas partie de son champ d'application. La seule exception concerne la réglementation de l'article 12, 1^{er} alinéa. En outre, n'est considérée comme produit au sens du projet de loi qu'une marchandise pouvant être *commercialisée* sous une forme ou une autre. Sous cet angle, les dispositions par exemple sur le sang humain, les plantes, les animaux vivants ou les déchets peuvent aussi revêtir le caractère de règlement technique.

213.4 Normes techniques (art. 3, let. c)

Les normes techniques, au sens du projet de loi, ne se distinguent pas quant à leur objet des règlements techniques, sauf pour les aspects qui - comme l'homologation - impliquent une activité de l'Etat. Par contre, et contrairement aux règlements techniques, les normes n'ont pas force de loi, c'est-à-dire qu'il n'existe *pas une obligation de droit public* de les respecter.

Les normes jouent dans de nombreux cas un rôle important dans l'application et l'interprétation des règlements techniques, notamment lorsqu'elles sont utilisées pour déterminer l'état de la technique ou évaluer la qualification d'un organisme d'essai ou d'évaluation de la conformité. En particulier, s'il s'agit d'une "norme mandatée"⁷⁰⁾, son respect peut conférer une présomption légale que les prescriptions applicables sont satisfaites.

Les "organisations de normalisation" peuvent être des institutions locales, nationales ou internationales (régionales ou globales)⁷¹⁾ dont la forme juridique relève en général du droit privé. Tous les milieux intéressés, privés et publics, peuvent faire partie de ces organisations. Pour des raisons historiques, quelques instances publiques ou semi-publiques sont également chargées d'élaborer des normes, tels que le "*Codex Alimentarius*" dans le secteur des produits alimentaires ou les deux comités

69) Cf. chiffre 213.1

70) Cf. à ce propos chiffre 112.1

71) Cf. chiffres 113.2.a et b

CCITT⁷²⁾ et CCIR⁷³⁾ de l'Union internationale des télécommunications (UIT).

213.5 Mise sur le marché (art. 3, let. d)

La notion de mise sur le marché est particulièrement importante pour saisir les obligations qui découlent des règlements techniques. En règle générale, la mise sur le marché détermine le moment où il faut prouver que les exigences relatives au produit sont satisfaites et la personne qui doit être en mesure de le faire. Pour éviter des entraves techniques à ce niveau, il est important d'harmoniser la terminologie suisse avec celle de nos principaux partenaires commerciaux, conformément à l'article 5⁷⁴⁾. Il est également nécessaire, comme nous l'avons déjà mentionné⁷⁵⁾, d'éliminer ces contradictions entre les différentes prescriptions suisses.

La définition générale et large proposée à la *lettre d* vise à prendre en compte les besoins des différents secteurs tout en maintenant la compatibilité internationale de la définition.

Les termes *transfert* et *remise* d'un produit constituent l'un des éléments essentiels de cette définition. Sont visées les *démarches de fait*, indépendamment de leur qualification juridique, qui peuvent éventuellement ne pas coïncider avec le moment déterminant du point de vue juridique du transfert de la propriété ou de la possession. A moins que la législation spéciale n'en dispose autrement, le transfert ou la remise qui interviendrait préalablement à la commercialisation, à savoir notamment à des fins de recherche et de développement, n'est pas englobé dans cette définition.

L'utilisation du produit par le producteur à titre personnel est également exclue de cette définition. En cas de transfert ou de remise par une seule personne juridique - une grande entreprise, par exemple, incluant plusieurs unités de production -, il faudra alors déterminer cas par cas s'il y a eu mise sur le marché ou pas.

La notion de mise sur le marché est *indépendante* d'une éventuelle *rémunération* de la remise. Conformément à l'article 31^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution, il faut pourtant que l'activité soit exercée à des *fins commerciales*, à moins qu'une autre disposition de la constitution également pertinente pour

72) Comité consultatif international télégraphique et téléphonique

73) Comité consultatif international des radiocommunications

74) Cf. chiffre 222

75) Cf. chiffre 213.1

#

ce produit n'en dispose autrement. Des remises de cadeaux entre privés par exemple ne sont donc pas comprises dans le champ d'application de la loi, à moins qu'une autre base constitutionnelle ne prévoit expressément le contraire pour certains secteurs.

L'applicabilité *géographique* de la définition est déterminée en priorité par les prescriptions sectorielles pertinentes. Si ces dernières ne contiennent pas de règles, il faut alors établir les distinctions suivantes.

Comme le droit national ne s'applique qu'à des faits ou à des personnes à l'intérieur de la Suisse, les personnes qui transfèrent *et* reçoivent un produit lors de la mise sur le marché doivent avoir leur domicile, leur siège, leur filiale, ou leur résidence en Suisse. Le transfert doit donc s'effectuer sur le territoire suisse. Si un produit est importé, le transfert de l'importateur à l'acheteur constitue la mise sur le marché. Si l'importation directe par l'utilisateur ou le consommateur indigène doit être couverte, la législation sectorielle doit le prévoir, en l'assimilant par exemple soit à la mise sur le marché, soit à la "mise en service"⁷⁶⁾.

La législation sectorielle doit en outre établir si les prescriptions relatives à la mise sur le marché s'appliquent exclusivement aux nouveaux produits ou également aux produits d'occasion. Si elle est muette sur ce point, l'application se limite alors aux nouveaux produits.

D'une manière générale, il s'agira de concrétiser, dans le cadre des dispositions sectorielles, la notion de mise sur le marché selon la lettre d de manière à engendrer le moins possible d'entraves techniques au commerce au sens de l'article 5 LETC.

Enfin, la LETC prévoit à son article 19 des règles concernant la mise sur le marché de manière répétée du même produit et la mise sur le marché de produits fabriqués en série. Les commentaires relatifs à cet article donnent des explications à ce propos⁷⁷⁾.

213.6 Mise en service (art. 3, let. e)

La "mise en service" joue pour certains secteurs un rôle important lors de l'application des règlements techniques. Elle peut, mais ne doit pas

76) Cf. à ce propos le chiffre suivant.

77) Cf. chiffre 241.2

nécessairement, être précédée d'une mise sur le marché. Elle désigne la première utilisation d'un produit par l'utilisateur final.

En exigeant le respect des règlements techniques lors de la mise en service, le législateur peut prolonger l'effet obligatoire de ces dispositions après la mise sur le marché éventuelle du produit. Si de nouvelles exigences entrent en vigueur après la mise sur le marché, mais avant la mise en service, le produit ne peut être mis en service que s'il satisfait à ces nouvelles exigences. D'autre part, les importations directes ou l'utilisation à titre personnel⁷⁸⁾, si une base constitutionnelle existe pour cette dernière, peuvent être assimilées à la mise en service.

Les réglementations publiques concernant le *processus de mise en service* d'un produit, par exemple les dispositions relatives à l'installation d'une machine, ont une fonction différente de cette définition. En effet, elles ne constituent des règlements techniques au sens de la LETC que dans la mesure où elles ont des conséquences directes sur le produit lui-même, ou sur d'autres caractéristiques au sens de l'article 3, lettre b.

213.7 Essai (art. 3, let. f)

La définition énoncée à la *lettre f* est fondée sur le "guide ISO 2" et la norme européenne EN 45020⁷⁹⁾. L'*essai* se distingue en ce qu'il permet d'examiner et de déterminer certaines caractéristiques d'un produit, mais il n'indique pas pour autant si ce produit satisfait également à des prescriptions ou à des normes techniques. Les procédures d'essai peuvent se baser sur des prescriptions de l'Etat ou sur des normes privées. Dans bien des cas, les essais constituent une condition pour les évaluations de la conformité ou les homologations de l'Etat; les résultats consignés dans les rapports d'essai peuvent être exigés pour démontrer la conformité d'un produit. Le calibrage, utilisé dans le domaine de la métrologie, relève également de la notion d'essai au sens de la lettre f.

78) Cf. à ce sujet le chiffre précédent.

79) Cf. chiffre 213.1

✱ 213.8 **Conformité, évaluation de la conformité, attestation de conformité, déclaration de conformité, signe de conformité (art. 3, let. g à l)**

Au sens de la présente loi, le terme *conformité* (let. g) signifie qu'un produit déterminé satisfait à certains règlements ou normes techniques. Cette définition n'indique pas comment, par qui et dans quel but la conformité doit être établie (évaluation de la conformité, art. 3, let. h), prononcée (attestation et déclaration de conformité, let. i et k), éventuellement prouvée (art. 19 et 20) ou établie par une autorité (homologation, art. 3, let. n). La conformité ainsi que les autres définitions qui en découlent sont décrites de manière à ne pas restreindre le champ d'application de la loi à ce sujet.

Plusieurs types de procédures sont en principe envisageables pour l'"évaluation de la conformité" (let. h). Certaines législations sectorielles proposent plusieurs de ces types au choix ou prévoient une combinaison des procédures. Il faut aussi noter que la définition de la conformité au sens de la lettre g n'implique qu'exceptionnellement, en particulier pour ce qui est de la production industrielle, que chaque produit soit évalué. D'ordinaire, le législateur exige l'examen de modèles ou d'échantillons représentatifs ou fixe des conditions générales de fabrication (par exemple: système d'assurance de la qualité, "Good Laboratory Practice", ou "Good Manufacturing Practice"). Pour ces dernières, la qualification du personnel impliqué peut également faire l'objet d'une évaluation de la conformité.

De ce fait, l'évaluation de la conformité au sens de la lettre h ne concerne pas seulement les examens visant à évaluer dans quelle mesure un produit individuel satisfait aux règlements et normes techniques, mais comprend aussi l'ensemble du processus et des procédures visant à vérifier que les dispositions pertinentes relatives à la production, à l'entreposage et au transport d'un produit sont remplies. L'évaluation de la conformité au sens de la LETC est possible non seulement dans la perspective d'une mise sur le marché ou d'une homologation, mais peut aussi intervenir lors d'un contrôle postérieur exigé par des règlements techniques, par exemple pour des appareils déjà mis en service.

Au sens de la présente loi, font notamment partie de cette conception de l'évaluation de la conformité: la certification, l'inspection, la surveillance des produits et des conditions de production et en particulier dans le domaine de la métrologie la vérification des instruments de mesure.

Les prescriptions sectorielles admettent parfois que le fabricant ou celui qui met le produit sur le marché apporte lui-même la preuve de la confor-

mité. Dans de nombreux cas cependant, les règlements techniques exigent le recours à un tiers, c'est-à-dire un organisme indépendant du fabricant et de l'acheteur, chargé de déterminer et, le cas échéant, de certifier par une *attestation de conformité* (let. i) qu'un produit satisfait aux exigences en vigueur. Il peut s'agir d'un organisme privé ou public, dont le siège est en Suisse ou à l'étranger, à condition que sa compétence soit reconnue par les prescriptions applicables. En outre, certaines dispositions sectorielles prévoient que la conformité du produit peut être évaluée par une deuxième partie (*second party*), par exemple par un utilisateur d'installations. Une telle attestation relève également de la lettre i.

La personne qui met le produit sur le marché demeure en général responsable de sa conformité, même dans le cas d'une évaluation de la conformité du produit par un tiers. Si les prescriptions étatiques exigent que cette personne atteste explicitement de la conformité de son produit, une *déclaration de conformité* (let. k) est nécessaire. S'il est en outre prescrit que le produit doit porter un signe ou un symbole déterminé fixé ou reconnu par l'Etat comme preuve de sa conformité, il est alors nécessaire d'apposer un *signe de conformité* (let. l). Lorsque des signes de conformité sont fixés par les règlements techniques, ils *doivent* être utilisés quand un produit conforme à ces prescriptions est mis sur le marché. Il en va de même pour les signes de conformité attestant que certaines exigences de qualité sont satisfaites. Ainsi, lorsque le législateur prévoit des exigences particulières et un signe de conformité spécifique pour les produits biologiques, ces produits ne peuvent être mis sur le marché et vendus *comme produits biologiques* que pourvus de ce signe.

Les signes de conformité doivent être distingués des marques, des indications de provenance et des attestations de spécificité qui peuvent certes faire l'objet d'un enregistrement officiel, mais dont l'obtention et le respect appartiennent au domaine du droit privé. La loi fédérale sur la protection des marques et des indications de provenance⁸⁰⁾ est alors applicable et non la LETC.

213.9 Enregistrement et homologation (art. 3, let. m et n)

L'enregistrement et l'homologation consistent en des procédures étatiques. Lors de l'*enregistrement* (let. m), celui qui offre, met sur le marché, met en service ou utilise un ou des produits déterminés doit déposer certains documents désignés par la législation sectorielle correspondante et donner

80) RS 232.11

à une autorité compétente ou à un organisme privé autorisé, la documentation nécessaire, en général sur la personne responsable et sur les produits concernés. L'autorité compétente ou l'organisme privé se contente de recueillir la documentation, de vérifier qu'elle est complète et de la conserver en vue d'éventuels contrôles ultérieurs.

Lors de l'*homologation* (let. n), l'autorité compétente vérifie que la documentation remise est complète et matériellement exacte et donne, le cas échéant, son approbation formelle pour l'offre, la mise sur le marché, la mise en service ou l'utilisation du ou des produits. Lorsqu'un organisme étatique ou à qui l'Etat a confié des fonctions d'exécution confirme, dans le cadre d'une procédure volontaire, qu'un produit satisfait aux prescriptions applicables, sans que cette confirmation constitue une condition légale nécessaire pour la mise sur le marché du produit, il ne s'agit pas, au sens de la présente loi, d'une homologation.

Il convient de distinguer entre l'homologation et l'évaluation de la conformité d'une part et le contrôle postérieur (surveillance du marché) d'autre part. L'évaluation de la conformité⁸¹⁾, contrairement à l'homologation qui relève d'un organe étatique en général central, peut être établie par tous les organismes ou personnes reconnus compétents par la législation. L'évaluation de la conformité, à la différence de l'homologation, repose d'ordinaire sur un contrat de droit privé conclu entre le producteur et l'organisme d'évaluation et aboutit à une attestation de conformité qui ne revêt pas la qualité d'une autorisation formelle pour la mise sur le marché. Toutefois, à l'instar des essais, l'évaluation de la conformité constitue souvent une base pour l'acte administratif de l'homologation. Dans certains cas il peut arriver que l'évaluation de la conformité et l'homologation soient effectuées par le même organisme.

Le contrôle postérieur, autrement dit la surveillance du marché⁸²⁾, est une activité étatique, tout comme l'homologation. Mais à la différence de cette dernière, les autorités chargées de la surveillance du marché ne délivrent pas d'autorisation pour la commercialisation ou pour l'utilisation des produits. Leur tâche consiste à contrôler si les produits qui se trouvent déjà sur le marché ou qui sont déjà utilisés satisfont aux règlements techniques, par exemple à ceux qui concernent l'homologation.

81) Cf. chiffre 213.8

82) Cf. chiffre 213.11

213.10 Accréditation (art. 3, let. o)

L'établissement et le fonctionnement du système suisse d'accréditation sont exposés plus en détail à l'article 12⁸³⁾. Fondamentalement, l'accréditation vise à évaluer et à déterminer, conformément aux principes et procédures reconnus au niveau international, la compétence de certains organismes de procéder à des essais et à des évaluations de la conformité dans certains domaines particuliers. L'accréditation a pour but de permettre la reconnaissance nationale ou internationale - en particulier par des organes étatiques - des rapports d'essais et des attestations de conformité émanant d'organismes accrédités. A cet égard, l'indépendance et la crédibilité des organismes qui effectuent l'accréditation ainsi que leur compétence technique jouent un rôle déterminant. C'est pourquoi il s'agit généralement d'institutions étatiques ou contrôlées par l'Etat.

En droit suisse, l'instrument de l'accréditation a été utilisé pour la première fois en relation avec un règlement de 1986 sur l'accréditation des services d'étalonnage et des laboratoires d'essai⁸⁴⁾. C'est néanmoins grâce à l'ordonnance du 31 octobre 1991 sur le système suisse d'accréditation⁸⁵⁾ que notre pays bénéficie d'un système d'accréditation moderne et efficace.

213.11 Contrôle postérieur (art. 3, let. p)

Les législations sectorielles utilisent des désignations très différentes en ce qui concerne l'activité des organes de contrôle visant à assurer la conformité des produits offerts, mis sur le marché et mis en service avec les règlements techniques. La définition de *l'article 3, lettre p*, se rattache à une finalité commune et la résume par le terme de contrôle postérieur. Cette dénomination est celle qui correspond au langage que connaissait jusqu'ici la législation en vigueur. La surveillance du marché est le terme qui s'est imposé ces dernières années dans le cadre de l'UE ou de l'EEE et qui figure comme expression synonyme au contrôle postérieur, non pas dans la définition, mais dans le titre de la 2^e section du chapitre 4.

A la différence de l'évaluation de la conformité⁸⁶⁾, la surveillance du marché est une tâche qui incombe à l'Etat. Les activités dans ce cadre

83) Cf. chiffre 233

84) RO 1986 953

85) RS 941.291

86) Cf. chiffre 213.8

peuvent être exercées à l'intérieur du pays ou aux frontières, par les autorités ou par des particuliers mandatés par l'Etat.

22 **Commentaire du chapitre 2**

221 **Remarques préliminaires**

Comme l'indique l'article 1^{er}, le projet de loi a pour but principal d'*empêcher* la création d'entraves techniques au commerce. Les *principes régissant l'élaboration de règlements techniques*, tels qu'ils sont contenus au chapitre 2, jouent un rôle particulier dans ce contexte.

La législation sectorielle fédérale est un domaine vaste et hétéroclite, dont des parties importantes sont soumises à une évolution rapide⁸⁷⁾. La technicité et le caractère relativement éphémère de ces dispositions font qu'elles sont réglées dans la plupart des cas par des ordonnances émanant soit du Conseil fédéral, soit des départements. Toutefois, la compétence matérielle et la responsabilité technique appartiennent généralement aux offices chargés notamment de la protection de la santé, des consommateurs ou de l'environnement.

L'expérience montre que par le passé, la prévention des entraves techniques au commerce n'a pas toujours reçu une attention suffisante lors de l'élaboration de règlements techniques. Cela s'explique tout d'abord par le fait que l'appréciation des nouvelles dispositions sous l'angle de la politique économique extérieure a été négligée. En outre, l'obligation de notifier au niveau international les projets de règlements techniques, qui est réglée par voie d'ordonnance depuis 1990, n'a pas été suffisamment respectée. Enfin, sur le plan interne, l'évolution de la situation internationale n'a pas toujours conduit aux réactions appropriées; les moyens et les structures juridiques existants n'ont pas suffi pour prendre en considération cette dimension essentielle de notre politique économique, c'est-à-dire *des règlements techniques suisses compatibles sur le plan international*.

Le chapitre 2 de l'avant-projet vise à remédier à ces défauts. L'article 5, en combinaison avec une modification de la loi sur les rapports entre les conseils, introduit l'obligation d'analyser et d'adapter les nouveaux règlements techniques dans une perspective de politique économique extérieure. L'article 6 pose les principes applicables lors de l'élaboration

87) Cf. chiffres 12 et 153

de règlements techniques quant aux procédures. L'article 7 fixe l'obligation d'information et de consultation internationales pour les projets de règlements techniques, alors que l'article 8 institutionnalise l'examen périodique de la législation technique suisse quant à sa compatibilité sur le plan international. Par ces dispositions, qui s'adressent toutes au Conseil fédéral et à l'administration fédérale, il est tenu compte du mandat parlementaire de la motion du 18 décembre 1992⁸⁸⁾. Cette approche s'inspire de la solution retenue par le législateur dans la loi du 5 octobre 1990⁸⁹⁾ sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions), et plus particulièrement de son chapitre 2.

222 Principes (art. 4 à 7)

222.1 Destinataire des principes (art. 4)

Selon l'article 4, le Conseil fédéral, les départements, les offices et, le cas échéant, les autres organes chargés d'élaborer, d'arrêter et de modifier des règlements techniques, prennent en considération les principes de la première section du chapitre 2.

Lorsque des règlements techniques sont arrêtés *au niveau des lois*, le législateur n'est pas lié par les principes de la LETC. L'article 4 toutefois prescrit le respect des principes de la première section dans la phase de l'élaboration de la législation jusqu'à sa transmission aux Chambres. Enfin, le Conseil fédéral est chargé par l'article 43, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils⁹⁰⁾ d'informer le Parlement sur la compatibilité des nouveaux règlements techniques avec les principes des articles 4 à 7 de la LETC, lors de la présentation des messages et des rapports.

Au niveau des *ordonnances*, qui contiennent la majorité des règlements techniques, l'article 4 prescrit explicitement que leur compatibilité doit également être assurée lors de leur adoption ou de leur modification. Ces principes devront également être pris en compte lors de la préparation et - dans la mesure où le Conseil fédéral est compétent en la matière - lors de la conclusion d'*accords internationaux*, afin de garantir que les intérêts généraux suisses en matière de politique économique extérieure soient pris en considération, dans le cas d'un accord bilatéral conclu avec un seul partenaire, par exemple.

88) Cf. chiffre 14

89) RS 616.1

90) RS 171.11; cf. chiffre 261

222.2 Principe de la compatibilité internationale des règlements techniques (art. 5, 1^{er} et 2^e al.)

Selon l'article 5, 1^{er} alinéa, les règlements techniques doivent être formulés de manière à engendrer le moins possible d'entraves techniques au commerce. A cette fin, il s'agit, conformément au 2^e alinéa, d'assurer en principe leur compatibilité avec les règlements techniques des principaux partenaires commerciaux de notre pays.

Une réalisation pertinente de ces principes présuppose trois conditions: *premièrement*, il est nécessaire de déterminer les importations et exportations de la Suisse, et partant nos principaux partenaires commerciaux pour le secteur concerné. *Deuxièmement*, il importe d'examiner les règlements techniques correspondants du ou des principaux partenaires commerciaux. *Troisièmement*, il s'agit, sur la base des informations recueillies, de proposer la réglementation la plus "compatible commercialement".

Compte tenu de l'importance des liens économiques avec l'UE et l'EEE, il s'agit concrètement d'examiner régulièrement les prescriptions de ces espaces économiques. Dans certains cas, les réglementations d'autres pays tels que les Etats-Unis ou le Japon doivent également être prises en considération. Il peut aussi être indiqué et possible de considérer plusieurs législations d'autres Etats selon l'importance des flux commerciaux avec les différents pays concernés et leur impact sur la production nationale.

Il est évident que cette procédure "d'évaluation de la compatibilité commerciale" ainsi que les solutions qui en découlent, sont elles aussi soumises au principe de la proportionnalité. Il s'agit notamment de veiller à ce que le rapport entre l'importance économique du problème, d'une part, et les efforts liés à sa résolution, d'autre part, soit équilibré. De plus, il convient de renoncer, sauf si des raisons politiques ou économiques impératives l'exigent, à reprendre les prescriptions étrangères trop complexes ou qui réglementent excessivement un secteur.

Le législateur ne parviendra qu'exceptionnellement à éliminer à l'aide de mesures autonomes l'ensemble des entraves techniques dans un domaine de produits en entier. D'une part, de nombreux et différents systèmes de réglementations nationales existent. La compatibilité devra donc, comme il est dit plus haut, être recherchée par rapport aux prescriptions déterminantes d'un point de vue économique. D'autre part, il n'est pas rare que l'harmonisation par rapport aux prescriptions d'un espace économique ne constitue qu'une étape - certes importante - dans l'élimination des obstacles commerciaux. Souvent, la reconnaissance mutuelle des évaluations de

conformité ou des homologations exige néanmoins la conclusion d'accords internationaux.

Pour ces raisons, l'alinéa 1^{er} se contente d'exiger que les règlements techniques gênent *le moins possible* les échanges de marchandises et partant la concurrence. La LETC exige des solutions créatives et originales pour des problèmes complexes, afin que les facteurs commerciaux importants soient pris en compte. D'un point de vue organisationnel, il sera nécessaire notamment d'instaurer une coopération étroite entre le ou les offices compétents en la matière et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures.

Lors de l'examen de la compatibilité des règlements techniques, le degré d'harmonisation des normes techniques qui les concrétisent explicitement ou implicitement doit être pris en compte. Les normes internationales ou du moins européennes doivent être préférées aux normes nationales. Dans la mesure du possible, le législateur prévoira un renvoi aux normes élaborées dans le respect du Code du GATT "sur l'élaboration, l'adoption et l'application de normes"⁹¹⁾. Les règles de ce code de conduite visent à constituer un ensemble de règles internationales si possible harmonisées et à contribuer ainsi au renforcement des efforts du législateur en vue de l'élimination des entraves techniques au commerce.

Dans le cadre de la consultation, certains intervenants ont estimé que l'article 5, et plus particulièrement son 1^{er} alinéa, établit une hiérarchie entre des intérêts en jeu, et ce en faveur des intérêts commerciaux, la compatibilité internationale des règlements techniques prévalant sur les autres intérêts. En fait, il n'en est rien. Avec l'article 5, la LETC fixe le point de départ de toute activité législative dans le domaine des règlements techniques. Avec les alinéas 3 et 4⁹²⁾, la loi s'efforce de garantir que les dérogations à une solution compatible internationalement soient évaluées de manière transparente et suffisamment motivées. La LETC contient donc des lignes directrices pour guider l'identification et l'appréciation d'intérêts contradictoires. La LETC ne peut et ne doit pas préjuger de la *décision politique* qui interviendra dans les cas concrets, à savoir quel est l'intérêt qu'il faut privilégier.

Prendre la compatibilité comme point de repère pour la réglementation technique est un choix qui s'impose déjà à la vue des obligations contractées dans le cadre du GATT. En effet, l'article 2.2 de l'"Accord sur les

91) Annexe 3 de l'Accord GATT sur les obstacles techniques au commerce, version du 15 avril 1994, cf. chiffre 113.2.a.

92) Cf. le chiffre suivant

obstacles techniques au commerce"⁹³⁾ prévoit, dans sa version du 15 avril 1994, ce qui suit:

"Les Membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. A cette fin, les règlements techniques n'auront pas plus d'effets de restriction sur le commerce que ce qui est nécessaire pour réaliser un objectif légitime."⁹⁴⁾

Cette manière de procéder répond également à des intérêts économiques suisses vitaux⁹⁵⁾. Des entraves inutiles au commerce et un rabaissement subséquent du niveau de vie sont ainsi moins probables. En outre, un petit Etat comme la Suisse peut tirer profit des travaux législatifs préparatoires qui se rapportent à des questions similaires. L'examen et l'utilisation de ces travaux peuvent se révéler particulièrement fructueux.

222.3 Réserve liée à des intérêts publics prépondérants (art. 5, 3^e et 4^e al.)

Des dérogations aux principes de l'article 5, 1^{er} alinéa ne sont permises que dans la mesure où elles sont rendues nécessaires par des intérêts publics considérés comme prépondérants (*art. 5, 3^e al., let. a*). En outre, dans le cas d'une réglementation spécifiquement nationale, toute discrimination arbitraire envers les produits étrangers doit être évitée. Enfin, les mesures destinées à protéger des intérêts publics ne doivent pas servir à introduire ou à maintenir des obstacles aux échanges (*3^e al., let. b*).

Ces dispositions, ainsi que la liste des intérêts publics du 4^e alinéa de la LETC, sont conformes aux accords internationaux auxquels la Suisse participe (notamment à l'art. 2.2 de l'Accord GATT, à l'art. 12 de la Convention de l'AELE et à l'art. 20 de l'Accord de libre-échange Suisse-CE⁹⁶⁾). Le projet de loi tient également compte de la réglementation et de la pratique européennes, telles qu'elles résultent notamment des articles 30 et 36 du Traité CEE, de la jurisprudence qui en découle⁹⁷⁾ et de l'article 100a dudit traité.

93) *ibid.*

94) L'art. 2.1 de l'Accord GATT du 12 avril 1979, RS 0.632.231.41 contenait déjà une obligation fort semblable.

95) Cf. chiffres 112.2 et 12

96) Cf. pour cet accord le chiffre 113.2.b

97) Et plus particulièrement toute la jurisprudence de la Cour européenne appelée "Cassis-de-Dijon" par référence au jugement Rewe-Zentral AG / monopole d'Etat de l'alcool, Rec. 1979, page 646 et ss.

On notera que les intérêts figurant dans la liste du 4^e alinéa se recoupent partiellement. En effet, une délimitation claire est difficile à établir et pourrait d'autre part être préjudiciable dans la perspective des développements internationaux. L'adverbe "notamment" fait apparaître le caractère non exhaustif de cette énumération. Par conséquent, d'autres intérêts publics peuvent en principe également justifier des dérogations.

Le 4^e alinéa se réfère à des intérêts aujourd'hui reconnus au niveau international et spécialement en Europe, comme des exceptions possibles à la libre circulation des marchandises. Si le législateur choisit, lors de l'élaboration de règlements techniques, de prendre en compte d'autres intérêts publics, il ne se réfère plus à des critères internationalement reconnus et, de ce fait, augmente le risque d'entraves commerciales. Une telle démarche doit donc faire l'objet d'une justification particulière. Ainsi, les règlements techniques relatifs à l'utilisation rationnelle de l'énergie seraient pour l'essentiel couverts par l'intérêt public de l'article 5, 4^e alinéa, lettre c, à savoir la protection de l'environnement naturel. Toute divergence additionnelle qui viserait à poursuivre des buts dépassant ce cadre resterait *a priori* possible selon la LETC, mais nécessiterait une légitimation supplémentaire.

Il va de soi que les 3^e et 4^e alinéas de ce même article 5 doivent, tout comme le 1^{er} alinéa, répondre au principe de la proportionnalité. L'application de ce principe ne porte pas seulement sur les buts poursuivis, mais aussi sur les moyens utilisés lors de déviations par rapport au principe énoncé au 1^{er} alinéa.

L'article 5 a pour but de créer un équilibre adéquat et compatible sur le plan international entre, d'une part, des échanges économiques non discriminatoires et efficaces et, d'autre part, la protection d'intérêts nationaux relevant notamment de "l'ordre public". Pour cette raison, la liste présentée lors de la consultation n'a pas été modifiée, nonobstant les demandes de divers cantons et organisations économiques qui visaient soit à réduire les motifs d'exception (divers cantons et organisations économiques), soit à étendre la liste (deux cantons, les Partis socialiste et écologiste, les syndicats, les organisations environnementales). Des dérogations nationales restent donc possibles, dans la mesure où elles respectent certaines lignes directrices. La LETC n'a pas pour effet de niveler le niveau de protection au plus petit dénominateur commun, mais elle garantit que toute solution incompatible sur le plan international sera adoptée de manière transparente et après une évaluation et un examen minutieux.

De manière générale, la nouvelle loi ne va guère toucher aux valeurs de protection qui ont cours dans notre pays. Non seulement le niveau de

protection qui caractérise les règlements techniques adoptés au sein de l'Union européenne est, en règle générale, au moins équivalent au nôtre, mais en outre de nombreuses entraves au commerce sont surtout dues à des incompatibilités techniques, qui ne sont pas liées à la question de la protection des intérêts. De surcroît, comme nous l'avons déjà mentionné, des divergences restent possibles dans la mesure où elles sont suffisamment fondées.

Cela étant, il ne serait ni judicieux ni utile de garantir l'acquis dans la législation sectorielle, ainsi que l'ont exigé, en particulier, le parti écologiste et les organisations environnementales. Une telle garantie cimenterait arbitrairement le développement technique, scientifique et politique dans le domaine des règlements techniques et ferait abstraction des dynamismes qui caractérisent cette matière. D'éventuelles corrections tout à fait justifiées seraient rendues impossibles, surtout dans le cas d'une application peu flexible.

La question de savoir dans quelle mesure les règlements techniques peuvent servir d'outil pour mener une politique en matière d'industrie ou de technologie a aussi été soulevée dans le cadre de la consultation. Selon certains intervenants, le législateur, dans la mesure où il anticipe l'évolution internationale lors de l'élaboration de règlements techniques, oblige l'industrie locale à innover et lui permet ainsi d'acquérir un avantage concurrentiel par rapport aux marchés étrangers moins innovatifs.

Il convient tout d'abord de faire observer que l'Accord GATT sur les obstacles techniques au commerce n'admet des dérogations au principe de la compatibilité des règlements techniques que dans la mesure où il s'agit d'éviter de mettre en danger des biens relevant de l'ordre public national. La promotion de certaines technologies ou de branches de l'industrie n'en ferait pas partie. En outre, la réglementation des produits ne devrait pas se prêter à la réalisation de tels buts pour des raisons matérielles. En effet, le risque d'une fausse anticipation, par rapport à certaines exigences relatives aux produits, est très élevé et le dommage qui en résulte dans ce cas pour les branches concernées peut être particulièrement important. En outre, et pour autant qu'on le souhaite, l'Etat dispose d'autres moyens plus adéquats pour promouvoir l'innovation industrielle et professionnelle, sans qu'il soit nécessaire de limiter l'accès aux marchés ou les conditions de concurrence.

Ces remarques s'appliquent par analogie aux signes de conformité étatiques qui attestent certaines caractéristiques qualitatives d'un produit⁹⁸: des mesures incompatibles au niveau international tendent ici également à engendrer des entraves techniques au commerce.

222.4 Elaboration des règlements techniques relatifs aux procédures (art. 6)

Les règlements techniques déterminent, outre les exigences sur les produits eux-mêmes, de nombreuses questions relatives aux procédures. Il s'agit en particulier des essais, de l'évaluation de la conformité, de l'enregistrement et de l'homologation des produits. Les prescriptions sur les procédures fixent notamment les tâches des autorités de contrôle postérieur, les voies de recours suite à une mesure prise par ces autorités et la coopération internationale en la matière.

Le principe de la compatibilité internationale au sens de l'article 5, 1^{er} et 2^e alinéas, s'applique évidemment aussi aux procédures fixées par les règlements techniques. En effet, ces procédures peuvent, tout autant que les exigences sur les produits, engendrer des entraves techniques au commerce.

Le législateur continue toutefois de disposer d'une certaine marge de manoeuvre lorsque la matière à régler dépasse le cadre de l'article 5. De plus, des règles internationales relatives à l'application des règlements techniques, notamment pour ce qui est du contrôle postérieur (surveillance du marché), font souvent défaut. C'est pourquoi *l'article 6* fixe certains principes relatifs à l'élaboration de dispositions sur les procédures applicables, principes que le législateur devra normalement prévoir pour autant qu'il dispose d'une marge de manoeuvre adéquate. Des solutions qui s'écarteront de ces principes pourront être élaborées aussi à l'avenir, afin de tenir compte des besoins spécifiques des divers secteurs. Néanmoins, de telles exceptions devront être motivées de manière adéquate.

Les principes contenus à l'article 6 visent à promouvoir des procédures transparentes, efficaces et bien coordonnées. Il est ainsi non seulement possible de réduire de nombreuses entraves techniques au commerce, mais également de diminuer les coûts liés à des procédures inutiles ou peu efficaces. Ce dernier élément est particulièrement important au vu de

98) Exemple: signe de conformité pour les produits biologiques qui satisfont aux exigences étatiques en la matière; cf. chiffre 213.8.

l'intensification de la concurrence mondiale et de la nécessité de disposer de conditions-cadre nationales aussi favorables que possible.

Le 1^{er} alinéa de l'article 6 traite de l'élaboration des prescriptions concernant l'évaluation de la conformité et les essais⁹⁹). Ces procédures jouent un rôle essentiel en relation avec la preuve de la conformité, notamment par rapport aux autorités d'homologation et de surveillance du marché.

Conformément à l'évolution internationale qui s'est affirmée ces dernières années, la législation technique a tendance à offrir au fabricant ou à celui qui met un produit sur le marché un choix de types de procédures d'évaluation de la conformité (notamment sous forme de modules au sens de l'"approche globale")¹⁰⁰). Le producteur peut ainsi organiser les contrôles de la manière la plus appropriée et la plus efficace possible. Parmi ces types de procédures se trouve fréquemment celle permettant au fabricant d'effectuer lui-même, intégralement ou dans une large mesure, l'évaluation de la conformité de son produit. L'efficacité des procédures est ainsi renforcée et les entraves potentielles au commerce réduites (*let. a*).

La suppression du monopole des organes étatiques ou mandatés par l'Etat doit permettre de concevoir les activités des essais ou des évaluations de la conformité comme un service privé. Ces activités doivent être accessibles aux institutions ou aux personnes qui ont les qualifications requises, qu'elles soient organisées sur une base privée, publique ou mixte. Cette flexibilité répond au mieux aux besoins de l'économie qui dépend de prestations rapides, économiques et fiables en matière d'évaluation de la conformité (*let. b*).

Des mesures autonomes sont également nécessaires lorsqu'un produit tombe sous le coup de différentes législations sectorielles ou relève de compétences multiples. Ainsi, la mise sur le marché des appareils à gaz présuppose que ces appareils satisfont aux prescriptions fédérales en ce qui concerne la sécurité technique, l'environnement et l'énergie. Cette multiplication des législations applicables ne doit pas créer des obstacles administratifs excessifs pour les assujettis. En particulier, un seul organe doit dans la mesure du possible être l'interlocuteur de l'administré pour un produit déterminé. Les procédures doivent donc être coordonnées en conséquence (2^e *al.*).

99) Au sujet de ces définitions, cf. chiffres 213.7 et 213.8

100) Cf. chiffre 113.2.b

Les accords internationaux sur l'information et la consultation relatifs aux règlements techniques visent à *prévenir* les entraves techniques. Ils ont normalement pour objet la communication de règlements techniques ou de normes qui pourraient s'avérer limitatifs pour l'accès au marché, dès le stade de projet, afin que les parties à l'accord puissent donner leur avis à ce sujet et que les objections éventuelles puissent être prises en compte dans la mesure du possible.

La Suisse participe à trois systèmes de notification dans le cadre d'accords internationaux: le système mis en place par l'Accord du GATT de 1979¹⁰¹⁾, celui en vigueur entre les membres de l'AELE sur la base de l'annexe H de la Convention instituant l'AELE adoptée en 1987¹⁰²⁾ et le système de 1989 liant les pays membres de l'AELE et la CE¹⁰³⁾. Bien que ce dernier ne soit plus formellement en vigueur depuis novembre 1992 et n'ait plus été renouvelé du fait de son intégration dans l'Accord EEE, il reste applicable provisoirement sur une base informelle. L'instrument d'échange d'informations a été introduit dans le droit interne par l'ordonnance du 3 décembre 1990¹⁰⁴⁾ concernant le centre de renseignements sur les prescriptions techniques et la procédure de notification de ces prescriptions (ordonnance de notification), sur laquelle nous reviendrons à l'article 16¹⁰⁵⁾.

En 1994, le nombre de notifications des projets de règlements techniques reçus ou envoyés par la Suisse s'est élevé à environ un millier¹⁰⁶⁾. L'Office fédéral des affaires économiques extérieures est responsable du contenu et de la transmission des notifications. L'Association suisse de normalisation (SNV), ou le Centre suisse d'information pour les règles techniques (switec) qui lui est rattaché, est mandatée pour distribuer aux milieux intéressés suisses les communications provenant de l'étranger.

Bien que ces procédures soient réglées depuis 1990 par l'ordonnance de notification¹⁰⁷⁾, les projets suisses de nouveaux règlements techniques

101) RS 0.632.231.41

102) RS 0.632.31

103) RS 0.632.403.1

104) RS 632.32

105) Cf. chiffre 237.3

106) A savoir 500 dans le cadre de la procédure GATT, 104 dans celle de l'AELE et 389 dans celle qui lie la Suisse à la CEE.

107) RS 632.32

✱ n'ont pas toujours été notifiés. Des nouvelles entraves techniques ont alors pu être créées. Afin de prévenir de telles entraves à l'avenir, l'article 7 fixe au niveau de la loi l'obligation d'informer et de consulter nos partenaires, lorsqu'une telle obligation est prévue dans des accords internationaux.

224 Examen périodique (art. 8)

La compatibilité des règlements techniques peut être remise en question à tout moment par des modifications de la législation ou par l'application de cette législation dans un autre Etat ou espace économique.

Pour cette raison, le 1^{er} alinéa prévoit un examen périodique des règlements techniques suisses pour vérifier qu'ils continuent de satisfaire aux principes des articles 5 et 6 de la LETC. Un tel examen a eu lieu une première fois dans le cadre des négociations sur l'EEE, puis dans le cadre du programme de revitalisation du Conseil fédéral au cours du premier semestre 1993¹⁰⁸). Sur la base de cette dernière analyse, le gouvernement fédéral a adopté le 30 juin 1993 un ensemble de mesures visant à adapter les règlements techniques suisses principalement au droit communautaire. Des résultats ont été obtenus depuis lors. L'institutionnalisation de ces analyses à travers l'article 8 doit permettre d'obtenir périodiquement une vue globale des règlements techniques suisses. Le cycle proposé de six ans au plus reflète la durée de validité approximative des règlements techniques actuels.

Les examens et les rapports doivent également porter sur les prescriptions législatives et se traduire, au besoin, par des propositions aux Chambres fédérales de modifier ou d'abroger de telles prescriptions. Le Conseil fédéral est responsable des adaptations à effectuer au niveau des ordonnances (2^e al.).

Le rapport portera également sur l'application qui a été faite, durant la période concernée, de l'information et de la consultation internationales relatives aux règlements techniques selon l'article 7 (3^e al.).

Ainsi que le 4^e alinéa le précise, il appartiendra au DFEP d'adresser si nécessaire au Conseil fédéral une proposition en vue d'un programme de mesures. A cet effet, ce programme se fondera sur un rapport élaboré par le DFEP conjointement avec les départements compétents. Les principes

108) Cf. chiffre 132

énoncés aux articles 5 et 6 de la LETC servent de lignes directrices pour juger de la nécessité d'éventuelles mesures.

La réglementation proposée à l'article 8 ne signifie nullement que la compatibilité des règlements techniques suisses ne sera examinée que tous les six ans. Il s'agit en fait d'une tâche permanente de l'administration fédérale, en particulier de l'OFAEE, qui assure une fonction de gestion et de coordination en la matière. En outre, l'article 8 est renforcé par l'obligation de notifier, prévue à l'article 7, qui permet aussi de déceler des entraves aux échanges.

Une évaluation périodique et exhaustive des règlements techniques permet d'obtenir une vue d'ensemble des secteurs et ainsi de contrôler la bonne application de la LETC.

Les procédures qui doivent être observées lors d'une révision d'ordonnance ou de loi ne sont pas touchées par l'article 8. De ce fait, un droit de participation particulier des milieux intéressés, tel qu'il a été demandé dans le cadre de la consultation, ne doit pas être mentionné expressément.

23 Commentaire du chapitre 3

231 Remarques préliminaires

Ces dernières années, des approches et des instruments nouveaux se sont développés aux niveaux européen et mondial dans le but d'empêcher la création d'entraves techniques au commerce. Afin de permettre leur concrétisation sur le plan suisse, il est indispensable de disposer à l'intérieur de notre pays de bases légales supplémentaires. Le *chapitre 3* reconnaît cette nécessité en donnant au Conseil fédéral la compétence d'arrêter par ordonnance des dispositions sectorielles ou horizontales.

La conclusion d'accords internationaux est également indispensable pour réduire ou éliminer les entraves techniques au commerce. Du fait de l'extrême technicité de la matière et des modifications rapides des conditions-cadre, l'article 16 prévoit une délégation de compétences au Conseil fédéral pour la conclusion d'accords internationaux dans le domaine des entraves techniques au commerce.

Les compétences que la LETC délègue au Conseil fédéral concernent exclusivement des questions de procédure et de coopération. Elles couvrent souvent l'ensemble des secteurs et jouent un rôle important pour

✱ l'élimination des obstacles techniques au commerce. Il faut noter que la législation sectorielle continuera à l'avenir de fixer des exigences pour les produits ou les aspects de produits, en respectant les principes des articles 5 et 6.

Dans l'exercice de ses compétences selon le chapitre 3 de la LETC, le Conseil fédéral est lié au champ d'application de la loi ainsi qu'aux principes des articles 5 à 7. S'agissant de la participation des milieux intéressés, les règles générales sont applicables.

232 Essai, évaluation de la conformité, enregistrement, homologation, signe de conformité (art. 9 à 11)

L'harmonisation internationale des exigences en matière d'essais, d'évaluation de la conformité, de signes de conformité, d'enregistrement et d'homologation est l'une des conditions essentielles du développement des échanges internationaux. A cet effet, les instruments créés notamment dans le cadre de l'UE et au niveau de la normalisation européenne et mondiale jouent un rôle important pour la Suisse.

Comme il a été relevé, la délégation de compétences prévue aux articles 9 à 11 est étroitement liée aux principes relatifs à l'adoption des règlements techniques du chapitre 2. Par exemple, l'évaluation d'une ordonnance sectorielle selon l'article 5 peut conduire à la conclusion qu'il est essentiel d'insérer dans un domaine particulier de la législation suisse un examen de type au sens de "l'approche globale" de l'UE¹⁰⁹⁾, afin de permettre la reconnaissance mutuelle des évaluations nationales de la conformité. Les articles 9 à 11 confèrent au Conseil fédéral les compétences nécessaires pour garantir en pareil cas sa capacité d'agir. Une ordonnance horizontale sur les essais, les évaluations de la conformité, les enregistrements ou les homologations pourrait aussi au besoin se baser sur ces dispositions. Les compétences internes pour l'élaboration de la législation sont complétées par une délégation de compétences à l'article 16 pour la conclusion d'accords internationaux en la matière.

Les termes utilisés aux articles 9 à 11 ont déjà été explicités dans le cadre de l'article 3¹¹⁰⁾. En ce qui concerne les *aspects procéduraux* au sens de l'article 9, les procédures d'essais et d'évaluation de la conformité énumérées comprennent les essais et les évaluations effectués par le

109) Cf. chiffres 113.2.b et 213.8

110) Cf. chiffre 213.8-9

fabricant ou par un tiers. En effet, le Conseil fédéral doit être en mesure, en se basant sur l'article 9, de prévoir l'évaluation de la conformité des produits par le fabricant lui-même, conformément au "module A" de "l'approche globale" de l'UE¹¹¹⁾. Cet article introduit également la compétence de fixer des exigences sur les rapports, les attestations ou les déclarations, qui pourraient être requis comme preuve de l'exécution des procédures d'essais, d'évaluation de la conformité, d'enregistrement ou d'homologation.

Avec l'article 10, le Conseil fédéral dispose de la compétence de créer les règles nécessaires pour parvenir à une acceptation aussi étendue que possible des essais, des évaluations de la conformité, des enregistrements ou des autorisations suisses sur les marchés suisses et étrangers. Pour ce faire, la nécessité d'obtenir une accréditation pour les organismes d'essais ou d'évaluation de la conformité joue dans de nombreux cas un rôle important.

Enfin, l'article 11 concerne la compétence du Conseil fédéral de fixer des règles de droit en ce qui concerne les signes de conformité¹¹²⁾ et les procédures qui permettent d'obtenir un tel signe. Dans ce contexte, il est important de noter qu'en termes de politique économique extérieure, la Suisse n'a en principe aucun intérêt à prévoir des signes de conformité purement nationaux, car de telles prescriptions engendrent facilement de nouvelles entraves au commerce. De plus, la Suisse n'a pas le droit de prescrire l'utilisation de signes de conformité d'Etats tiers ou de communautés d'Etats, tel que le marquage CE de l'Union européenne, sans un accord international. Par conséquent, tant qu'aucun accord international n'a été conclu sur cette question, le législateur doit renoncer à des signes de conformité spécifiques et utiliser d'autres moyens pour vérifier la compatibilité des produits avec les prescriptions.

233 **Accréditation (art. 12)**

Le but et l'objet de l'accréditation ont déjà été évoqués dans le commentaire de l'article 3, lettre o¹¹³⁾. En résumé, il s'agit de contrôler, sur la base de critères internationaux mais dans le cadre d'une procédure nationale qui fait autorité, la compétence d'organismes qui effectuent des essais ou des évaluations de la conformité déterminés. La fiabilité des différents systèmes nationaux d'accréditation, mais aussi leur collaboration mutuelle,

111) Cf. chiffre 113.2.b

112) Cf. chiffre 213.8

113) Cf. chiffre 213.10

améliorent la reconnaissance nationale et internationale des organismes accrédités, ainsi que la reconnaissance de leurs rapports d'essais et d'attestations de la conformité.

L'accréditation est devenue un instrument important au cours des dernières années non seulement en Europe, mais aussi dans des pays tels que le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Elle joue un rôle déterminant dans l'appréciation de la compétence des "organismes notifiés" dans le cadre de "l'approche globale" de l'UE¹¹⁴⁾. En outre, l'accréditation est aujourd'hui une référence essentielle pour la reconnaissance des organismes d'essais et d'évaluation de la conformité dans les traités bilatéraux et multilatéraux. Enfin, elle joue également un grand rôle en ce qui concerne l'application des règlements techniques.

Le premier règlement suisse portant sur l'accréditation des services d'étalonnage et des laboratoires d'essais remonte à 1986¹¹⁵⁾. Une commission nationale d'accréditation veillant à l'exécution et au contrôle avait alors été mise sur pied. Toutefois, ce n'est qu'avec l'ordonnance du 30 octobre 1991 sur le système suisse d'accréditation¹¹⁶⁾ qu'un système d'accréditation complet, moderne et dynamique a été créé. L'Office fédéral de métrologie (OFMET) gère l'organisme suisse d'accréditation. Une commission composée de représentants de la Confédération, des cantons, des milieux scientifiques et des milieux économiques fonctionne comme organe consultatif et de surveillance de l'organisme d'accréditation. En outre, cette commission présente au directeur de l'OFMET des propositions sur les accréditations à délivrer. L'évaluation des organismes à accréditer se fonde exclusivement sur des exigences internationales harmonisées, plus particulièrement sur les normes européennes de la série EN 45'000.

L'actuel système suisse d'accréditation ne dispose pas encore d'une base suffisante au niveau du droit national. A cet égard, un point d'interrogation pèse notamment sur l'avenir de la Convention de Tampere¹¹⁷⁾, qui a servi de base légale à l'ordonnance de 1991. Pour ces raisons, la proposition de loi doit fournir une garantie juridique à ce système, qui s'est révélé indispensable depuis sa fondation.

L'instrument de l'accréditation joue un rôle toujours plus important en ce qui concerne l'examen et l'évaluation des personnes, des services et des

114) Cf. chiffre 113.2.b

115) RO 1986 953

116) RS 941.291

117) Cf. chiffre 113.2.b

procédures. Afin que l'ensemble du système suisse d'accréditation dispose de bases juridiques solides, il s'avère indispensable d'élargir sur ce point le champ d'application de la LETC, tel qu'il est prévu à l'article 2 en relation avec l'article 3¹¹⁸⁾.

L'article 12 fournit cette base. L'objet des *1^{er} et 2^e alinéas* est déjà réglé dans l'ordonnance en vigueur, sauf en ce qui concerne la question du statut juridique des organismes accrédités dans le droit fédéral et des effets juridiques de leur activité (2^e al., let. c). L'ordonnance actuelle tient aussi compte des exigences internationales existantes. L'élargissement du champ d'application de la LETC en ce qui concerne l'accréditation est inscrit dans la deuxième partie du 1^{er} alinéa.

Lors de la future réglementation qui sera élaborée sur la base de la LETC et qui règlera la situation juridique des organismes accrédités et les effets de leur activité, les principes suivants guideront les travaux d'élaboration.

De par l'accréditation, l'Etat ne transfère pas de compétences étatiques aux organismes concernés. L'accréditation sert plutôt à reconnaître, à l'instar d'un certificat de maîtrise, une certaine capacité. Les organismes pourront se prévaloir du droit, dont l'exercice est soumis à certaines conditions, d'avoir été qualifiés par l'Etat et de pouvoir offrir les services pour lesquels ils ont été accrédités, à savoir procéder à des essais ou à des certifications, dans un marché par ailleurs libre. Si la législation sectorielle prévoit des conditions allant au-delà de la série de normes EN 45'000, la procédure d'accréditation permettra d'examiner si elles aussi sont remplies. Les organes chargés du contrôle postérieur (surveillance du marché) disposent néanmoins de la faculté de contrôler des résultats d'essais ou des attestations de conformité émanant d'organismes accrédités et, si l'examen devait révéler dans un cas concret que les prescriptions ne sont pas satisfaites, de prendre les mesures appropriées.

Le droit public ne régit que la relation entre, d'une part, l'organisme d'essai ou de certification et, d'autre part, l'organe d'accréditation ou l'autorité compétente pour le domaine de produits concerné. Ceci vaut en particulier pour les moyens de recours. Par contre, la relation juridique entre le fabricant ou la personne qui met le produit sur le marché, d'une part, et l'organisme accrédité, d'autre part, fait l'objet d'un contrat de droit privé. Si l'organisme prend une décision qui ne convient pas au destinataire contractuel, celui-ci peut faire valoir un droit à la réparation du dommage éventuel selon les règles contractuelles. Il peut, en outre, dénoncer à l'autorité de surveillance compétente une prétendue violation

118) Cf. les chiffres 212 et 213

par l'organisme accrédité des prescriptions publiques, notamment de celles prévues par l'ordonnance sur l'accréditation.

234 Normalisation (art. 13)

Comme nous l'avons déjà expliqué plus haut¹¹⁹⁾, la normalisation, contrairement à la législation, n'est pas en règle générale l'affaire de l'Etat, mais celle d'organisations privées. Contrairement aux règlements techniques, les normes n'ont pas de force juridique obligatoire: leur respect est volontaire. Les normes techniques véhiculent des informations précieuses sur l'état actuel de la technique en relation avec les exigences sur les produits. Elles constituent aussi souvent une référence indispensable aux procédures dans le domaine des règlements techniques.

Cette différenciation entre des activités de réglementation publiques et privées ne doit en principe pas être remise en cause par la LETC.

Toutefois, des liens plus étroits existent entre la normalisation et la législation, notamment du fait du rôle joué par "la nouvelle approche" et "l'approche globale" de l'UE¹²⁰⁾. Dans le cadre de celles-ci, l'Etat charge des organisations privées d'élaborer des normes techniques qui servent à concrétiser et à faciliter l'application des règlements techniques et notamment des exigences essentielles¹²¹⁾. Le législateur a donc intérêt à ce que les organisations de normalisation fournissent de bons résultats dans les délais impartis.

La Suisse a déjà intégré dans sa législation la majorité des règlements techniques européens élaborés d'après la "nouvelle approche" et l'"approche globale". Une adaptation à d'autres réglementations similaires est prévue¹²²⁾. Notre pays ne peut pour l'instant participer au processus législatif au sein de l'EEE. Par contre, des experts suisses collaborent au niveau de la normalisation européenne. Cette forme de participation directe revêt une importance accrue depuis le rejet de l'Accord EEE et doit donc continuer d'être garantie, comme le prévoit la LETC à son article 13.

L'Etat intervient à deux niveaux pour ce qui est des normes techniques européennes dites "mandatées". Premièrement, il participe à la formulation, à l'octroi et au financement des mandats de normalisation adressés au

119) Cf. chiffre 112.1 et 213.4

120) Cf. chiffre 113.2.b

121) *ibid.*

122) *ibid.*

CEN, au CENELEC et à l'ETSI¹²³). Ainsi, l'AELE donne des mandats parallèlement aux mandats correspondants de l'UE. Des accords spécifiques (dits "*framework contracts*") sont conclus entre l'UE ou l'AELE d'une part et l'organisation de normalisation concernée d'autre part. Ces contrats règlent notamment la question de l'indemnité. Seules les charges administratives occasionnées par ces mandats, mais non les frais qui découlent des travaux de normalisation, sont couverts.

En outre, l'AELE se partage avec l'UE les frais découlant des activités de l'EOTC (European Organisation for Testing and Certification) dans le domaine des essais et de la certification. En 1994, le budget AELE a affecté environ 13 pour cent de ses ressources à la normalisation, aux essais et à la certification. Selon la clef de répartition applicable de 1994, la Suisse en supporterait le 22 pour cent. Ce montant est comptabilisé dans le budget de la Confédération sous la rubrique AELE, dont la base légale est la Convention AELE de 1960¹²⁴). Pour des raisons de politique financière, il est toutefois souhaitable de créer une base légale explicite dans le droit interne. En outre, en cas de nécessité - notamment en cas de modifications institutionnelles dans le contexte européen - une participation directe de la Suisse à ces travaux de normalisation, plus particulièrement à ceux afférents aux normes harmonisées, doit rester possible. Pour ce faire, l'article 13, lettre a, prévoit une délégation de compétences au Conseil fédéral.

L'octroi de mandats par l'Etat ne suffit pas pour sauvegarder les intérêts de la Suisse au sein des organisations de normalisation internationales et européennes. Il est au contraire important que des représentants de notre pays participent aussi activement à la *préparation* et à la *coordination* des travaux dans le domaine de la normalisation "mandatée". C'est à ce *deuxième* niveau que réside la nécessité pour l'Etat de s'engager, comme prévu à l'article 13, lettre b.

L'Association suisse de normalisation (SNV) a été chargée en 1990, par l'ordonnance de notification¹²⁵), d'organiser cette collaboration. Le Conseil fédéral s'est engagé à dédommager la SNV pour l'exécution de ce mandat. Les frais soumis à recouvrement sont ceux afférents à la participation aux comités directoires en charge de la normalisation "mandatée". Le remboursement intervient par le biais des "domaines spécialisés"¹²⁶). En outre, dans

123) Cf. chiffre 113.2.b: en ce qui concerne CEN et CENELEC, déjà depuis 1986.

124) RS 0.632.31

125) RS 632.32, art. 5.

126) En allemand: "Fachbereich"; constituent les domaines spécialisés de la SNV: le domaine de normalisation interdisciplinaire, les machines, la construction, les routes et le trafic, la chimie, les montres, l'électricité et les télécommunications.

la mesure où la normalisation mandatée occasionne environ 50 pour cent des charges administratives des organisations de normalisation européennes, la Confédération participe actuellement pour moitié aux cotisations de membres dues pour le CEN, le CENELEC et l'ETSI.

La Suisse peut ainsi mieux défendre ses intérêts dans des domaines importants tels que les machines, les produits de construction, les appareils à gaz ou à pression, les appareils de mesurage, les dispositifs médicaux, les équipements de protection individuelle, les explosifs, les jouets, etc. Dans le seul domaine des machines, plus de 500 normes mandatées étaient en préparation en 1994. Dans le domaine des produits de construction, il y en avait 760¹²⁷⁾ pour la même année.

Il convient de préciser que l'élaboration de normes techniques en tant que telle, c'est-à-dire les travaux des experts dans les nombreux comités et groupes de travail¹²⁸⁾, *ne peut* faire l'objet d'un dédommagement sur la base de la LETC. En outre, par rapport à la LETC, l'Etat ne peut promouvoir les projets de normes qui n'ont pas de lien direct avec la législation technique. Si, pour concrétiser des règlements techniques nationaux, l'Etat a besoin de normes nationales, il peut donner un mandat. Néanmoins, dans de tels cas, un dédommagement éventuel ne peut intervenir par l'intermédiaire de la LETC, mais nécessite une base légale dans une loi sectorielle.

Ainsi, le projet de loi ne modifie pas les principes actuels qui régissent le financement de la normalisation et n'allonge pas la liste des tâches déjà dédommagées. Il se limite à ancrer et à expliciter en droit interne les règles de financement, qui découlaient jusqu'alors uniquement d'accords internationaux. Il faut noter que le soutien suisse accordé à la normalisation est modeste en comparaison avec le reste de l'Europe. Les pays qui mènent une politique industrielle active connaissent un financement qui dépasse largement le cadre de ce que la LETC prévoit.

Lorsque l'Etat charge des organisations nationales de normalisation de veiller aux intérêts suisses au sein d'instances internationales ou d'élaborer des normes techniques, il devrait avoir la garantie qu'elles respectent le code de conduite GATT sur la normalisation de 1994. Il est ainsi assuré que le point de vue des entraves techniques au commerce est suffisamment pris en compte. Ce code de conduite a également pour objet les droits de participation au processus de normalisation qui sont aménagés de manière à assurer la transparence et le libre accès aux travaux. Le

127) Source: CEN

128) Cf. chiffres 113.2.a. et b

Conseil fédéral a la ferme intention de ne mandater en principe à l'avenir que les organisations de normalisation, qui ont repris ce code de conduite.

235 Règlements techniques d'autres Etats (art. 14)

Cette disposition concerne un cas particulier d'entraves techniques au commerce. Certaines législations techniques nationales contiennent des dispositions exigeant une attestation établie par *les autorités de l'Etat exportateur*, qui confirme que les produits étrangers répondent aux prescriptions de l'Etat importateur. Comme exemple, on peut citer certaines réglementations de l'UE dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire notamment en ce qui concerne les exigences en matière de fabrication de produits laitiers ou d'oeufs. L'accès à d'autres marchés importants tels que le Japon nécessite parfois une confirmation similaire.

Si la Suisse ne dispose pas des règles ou des procédures permettant de délivrer les attestations nécessaires, l'exportation vers les marchés concernés risque d'être rendue plus difficile voire impossible. Pour cette raison, le projet prévoit à *l'article 14* que le Conseil fédéral a la compétence de prendre les mesures nécessaires par voie d'ordonnance afin de garantir les exportations. Ces mesures ne visent pas l'adoption de règlements techniques supplémentaires. Il s'agit de désigner notamment, dans le respect du principe de la proportionnalité, les autorités compétentes et les procédures applicables.

L'article 14 constitue la seule disposition de la LETC qui se rapporte explicitement aux règlements techniques afférents à *l'exportation* de produits. Cette attitude s'explique par le fait qu'il n'appartient pas, en règle générale, au législateur suisse de fixer les conditions notamment de la mise sur le marché, la mise en service, l'utilisation et l'élimination de produits à *l'étranger*. Cette tâche relève bien plus du droit de l'Etat étranger concerné.

236 Centre de renseignements (art. 15)

Cette disposition porte sur la compétence du Conseil fédéral de régler un domaine qui - comme pour l'article 13, lettre b¹²⁹⁾ - a déjà été réglementé dans le cadre de l'ordonnance de notification de 1990¹³⁰⁾. L'introduction de

129) Cf. chiffre 234

130) RS 632.32

* cette compétence au niveau de la loi est justifiée par la nécessité de mieux la fonder en droit interne.

L'Accord du GATT de 1979¹³¹⁾ relatif aux obstacles techniques au commerce contient l'obligation pour la Suisse de créer un centre de renseignements sur les prescriptions et les normes techniques. Ce centre doit permettre aux autorités et aux particuliers d'être informés rapidement et d'une manière fiable sur les règles techniques de la Suisse et des autres Etats.

En Suisse, cette tâche a été déléguée, en vertu de l'article 3 de l'ordonnance de notification, à l'Association suisse de normalisation (SNV). Celle-ci dispose depuis 1991 d'un centre suisse de renseignements sur les règles techniques (switec). Selon l'article 27 de l'ordonnance, ce mandat est fixé en détails dans un contrat de droit public conclu entre la SNV et le Département fédéral de l'économie publique, notamment en ce qui concerne la question de l'indemnisation. L'Office fédéral des affaires économiques extérieures est chargé de surveiller l'application de ce contrat.

237 Accords internationaux

237.1 Remarques préliminaires

Comme nous l'avons déjà mentionné¹³²⁾, les accords internationaux jouent un rôle important dans la prévention et la réduction des entraves techniques. La nécessité de pouvoir réagir rapidement aux nouveaux développements dans ce domaine complexe a également été évoquée à plusieurs reprises.

Pour donner au Conseil fédéral la souplesse voulue, l'article 16 lui confère la compétence de conclure des accords internationaux. En principe, cette compétence se restreint *matériellement* aux domaines relatifs aux procédures (art. 9 à 15 LETC) et à l'échange d'informations. Conformément à l'article 2, 1^{er} alinéa, cette délégation de compétences concerne uniquement les domaines de produits qui sont réglementés au niveau fédéral, sauf en ce qui concerne l'échange d'informations qui englobe également les prescriptions cantonales. *Formellement*, cette compétence concerne les accords bilatéraux ou multilatéraux qui n'ont pas de conséquences supra-

131) RS 0.632.231.41; art. 10; cf. également le chiffre 113.2.a

132) Cf. les chiffres 113.2, 154, 212.2.a et 231

nationales au sens de l'article 89, 3^e alinéa, cst. et qui n'entraînent pas une unification multilatérale du droit. Un traité international relatif aux règlements techniques qui irait au-delà de ces conditions matérielles ou formelles continuera de nécessiter à l'avenir au moins l'approbation du Parlement.

Selon l'article 2, 2^e alinéa de la LETC, les accords internationaux prévalent par rapport aux dispositions de cette loi. Toutefois, lorsque le Conseil fédéral conclut un accord sur la base de l'article 16, il prend en considération les objectifs de la présente loi ainsi que les principes relatifs à la préparation, l'adoption et la modification de règlements techniques (art. 5 et 6)¹³³). En outre, le Conseil fédéral doit également tenir compte des législations sectorielles touchées par l'accord international et plus particulièrement des buts qui y sont poursuivis. Les règles ordinaires sur la participation des milieux intéressés doivent être observées.

237.2 Conclusion d'accords internationaux (art. 16)

L'article 16 énumère les domaines pour lesquels le Conseil fédéral sera autorisé à conclure des accords internationaux de sa propre compétence. De manière à rester ouverte à tout développement futur, la liste des compétences n'est pas formulée de manière exhaustive. Considérant les explications figurant au chiffre précédant et compte tenu de la finalité que reflète le 1^{er} alinéa, cette délégation de compétences apparaît comme suffisamment déterminée, et par conséquent admissible.

Les lettres a à e du 1^{er} alinéa correspondent aux articles 9 à 12 et 13, lettre a, de la présente loi. En effet, les compétences de réglementations autonomes fixées dans ces articles doivent être complétées par la compétence de conclure des accords internationaux. Ainsi, le Conseil fédéral dispose de la souplesse souhaitée par rapport à l'ensemble de la problématique des obstacles techniques au commerce.

La lettre f permet de conclure des accords internationaux portant sur l'information et la consultation relatives aux règlements techniques. Les objectifs préventifs de l'échange d'informations entre Etats en ce qui concerne l'élaboration, l'adoption et la modification de règlements techniques ont déjà fait l'objet d'explications dans le cadre des commentaires relatifs à l'article 7¹³⁴). Les systèmes qui ont été créés avec les accords du

133) Cf. chiffre 212.2.a

134) Cf. chiffre 223

✚ GATT, de l'AELE et entre la CE et l'AELE, ont fait leurs preuves. L'accord CE/AELE n'est pourtant plus formellement en vigueur depuis 1992 du fait de son intégration dans l'Accord EEE. Il est donc nécessaire pour la Suisse de le renouveler.

L'échange d'informations relatif à *l'application ou à l'exécution* des règlements techniques, réglé dans le cadre d'accords internationaux, joue un rôle toujours plus important. L'internationalisation progressive des marchés nécessite une collaboration plus étroite et plus efficace entre les Etats, notamment en ce qui concerne le contrôle postérieur. Il s'agit en particulier d'empêcher la diffusion de produits non conformes aux règlements techniques ou de produits dangereux. Une entente réciproque sur les mesures d'application permet néanmoins aussi d'éviter une multitude d'entraves techniques au commerce dues à une application différente de règlements techniques identiques. De telles ententes ont été formalisées ces dernières années, surtout dans le cadre européen, de façon à harmoniser les procédures d'application.

L'article 16, 2^e *alinéa*, contient une exception par rapport à l'article 2, 1^{er} *alinéa*, puisqu'il prévoit de donner au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords internationaux dans le domaine de l'échange préventif d'informations en ce qui concerne les règlements techniques des cantons. Cette réglementation correspond aux engagements déjà contractés dans le cadre de l'accord CE/AELE et de l'accord du GATT sur les obstacles techniques au commerce. Elle est également particulièrement souhaitable par rapport à l'objectif de cette loi et, de plus, elle ne restreint pas matériellement les compétences législatives existantes des cantons dans le domaine des règlements techniques. Il va de soi que le Conseil fédéral consultera les cantons avant la conclusion d'accords incluant les règlements techniques cantonaux.

Finalement, il est également évident que tout accord international a pour but de trouver des solutions qui répondent aux intérêts des parties contractantes. Ainsi, un accord sur la reconnaissance des évaluations de conformité sera en principe conclu sur une base de réciprocité. Des cas peuvent néanmoins se présenter où la reconnaissance demeure unilatérale, notamment lorsqu'une partie contractante n'exporte pas certains produits ou ne dispose pas d'organismes compétents. Pour cette raison, l'article 16 renonce à exiger que la réciprocité soit une condition *sine qua non* à tout accord international dans le domaine des règlements techniques.

237.3 Exécution (art. 17)

Dans la mesure où le Conseil fédéral dispose des compétences de conclure des accords internationaux, il doit également avoir la compétence d'arrêter les dispositions nécessaires à l'exécution de ces accords, que ceux-ci relèvent de sa propre compétence ou qu'ils nécessitent une approbation du Parlement ou du souverain. La compétence générale d'exécution du Conseil fédéral énoncée à l'article 33 ne couvrant pas ce besoin, une autorisation particulière au sens de l'article 17, 1^{er} alinéa, est nécessaire. Les milieux intéressés seront consultés selon les conditions usuelles.

Le 2^e alinéa se réfère à l'échange d'informations¹³⁵). En ce qui concerne l'élaboration, l'adoption ou la modification de règlements techniques, les tâches d'exécution doivent pouvoir être confiées à des privés et une indemnité doit pouvoir leur être versée. La LETC confirme ainsi une réglementation existante, qui est fixée dans l'ordonnance de notification¹³⁶). En Suisse, la mise en oeuvre de telles procédures d'information est essentiellement réalisée par l'Association suisse de normalisation.

237.4 Emoluments (art. 18)

Des émoluments sont prélevés dans le domaine des règlements techniques lors d'enregistrements, d'homologations et d'accréditations ou lors de contrôles postérieurs (surveillance du marché), en particulier s'agissant de produits non conformes aux règlements. Une base légale est donc nécessaire pour prélever ces émoluments. Dans la mesure où elle n'existe pas dans les lois sectorielles, l'article 18, 1^{er} alinéa, permet aux organes d'exécution compétents de percevoir des émoluments.

Le 2^e alinéa traite du volume des émoluments et dispose que ceux-ci doivent être réglés par un acte législatif de portée générale. Afin de décharger le Conseil fédéral, cet alinéa prévoit également que le Conseil fédéral peut déléguer cette compétence au département compétent.

135) Cf. le chiffre précédent

136) Cf. chiffre 223

Contrairement aux chapitres 2 et 3 qui traitent du processus législatif, de délégations de compétences et de la conclusion d'accords internationaux, le chapitre 4 est consacré aux droits et obligations des personnes privées et des autorités d'exécution concernées.

241 Preuve de la conformité

241.1 Remarques préliminaires

Au sens de l'article 3, lettre g, la "conformité" est définie comme le fait qu'un produit déterminé satisfait aux règlements techniques ou aux normes¹³⁷⁾. Lorsqu'un produit commercialisé est "conforme", cela signifie qu'il répond à toutes les prescriptions applicables, comme celles concernant sa composition, ses caractéristiques, son étiquetage, son emballage, l'essai ou son homologation.

Une fois établies les exigences auxquelles un produit doit satisfaire, il faut encore déterminer, en général au niveau des lois sectorielles, *quand* le produit doit présenter toutes ces qualités, *qui* doit en apporter la preuve et *comment*.

En ce qui concerne le *moment de la preuve*, les facteurs déterminants que sont notamment la mise sur le marché, l'offre et la mise en service, ont déjà été présentés dans les commentaires sur l'article 3¹³⁸⁾ et font généralement l'objet de précisions dans les lois sectorielles. Néanmoins, la plupart de ces lois sectorielles ne traitent pas de la mise sur le marché répétée d'un produit ou de la mise sur le marché de produits fabriqués en séries. L'article 19 aborde cette problématique en relation avec la question de savoir quelle personne doit apporter la preuve de la conformité dans ces derniers cas. Les articles 19 et 20 traitent certains aspects des *moyens* de preuve.

Ces dispositions relatives aux preuves de conformité visent à donner une plus grande sécurité juridique dans le domaine de l'application des règlements techniques. En outre, elles cherchent également à introduire des principes libéraux, là où certaines réglementations sectorielles peuvent avoir indirectement un effet protectionniste.

137) Cf. chiffre 213.8

138) Cf. les chiffres 213.3 ainsi que 213.5-6

241.2 Principe (art. 19)

La preuve de conformité des produits n'est pas prévue dans toutes les législations sectorielles. Ainsi, dans le domaine des denrées alimentaires, la conformité avec les prescriptions applicables n'est en principe pas établie sur la base de documents, mais par des tests effectués sur les produits eux-mêmes. C'est pourquoi, selon la réserve exprimée en introduction, *l'article 19* n'est applicable que dans la mesure où la preuve de conformité est exigée par la législation sectorielle.

Le cas échéant, la règle suivante s'applique: celui qui offre, met sur le marché ou met en service un produit selon les dispositions sectorielles applicables, doit également pouvoir prouver aux organes effectuant les contrôles postérieurs (surveillance du marché) que le produit est "conforme" (*1^{er} al.*). D'autres personnes telles que l'acheteur ou l'utilisateur n'y sont pas tenues. Le responsable de la mise sur le marché peut être notamment le producteur à l'intérieur du pays, l'importateur ou le distributeur.

Dans bien des cas, les produits passent par les différentes étapes d'une chaîne de distribution avant de parvenir au consommateur final. Souvent, un produit transitera par un importateur, un grossiste et un détaillant. Selon la définition donnée à l'article 3, lettre d, de la LETC, chaque étape de distribution constitue une nouvelle mise sur le marché. Dès lors, le produit doit être conforme à chaque fois qu'il est mis sur le marché. Il appartient à celui qui (re)met le produit sur le marché de prouver cette conformité sur demande. Toutefois, conformément à *l'article 19, 2^e alinéa, lettre a*, si une personne doit, à une étape ultérieure de la chaîne, fournir cette preuve, elle doit pouvoir en être déchargée, dans la mesure où les informations nécessaires peuvent être obtenues auprès de l'un de ses prédécesseurs.

Cette règle doit par exemple libérer le détaillant de l'obligation de tenir à disposition tous les documents nécessaires. En revanche, elle ne saurait le décharger de la responsabilité de commercialiser des produits conformes, en se référant simplement à celui qui a mis le produit sur le marché lors d'une étape antérieure. Si les informations nécessaires ne peuvent être obtenues à l'étape précédente de la chaîne, le fardeau de la preuve appartient à l'étape suivante. Une telle pratique ne se justifie que dans la mesure où le produit n'a subi aucune modification au cours des différentes étapes de distribution. Ainsi, si une machine subit un dommage au cours de son transport du fabricant au commerçant, le fabricant ne peut apporter la preuve de la conformité qu'en ce qui concerne les pièces qui n'ont pas été endommagées.



Le 2^e alinéa, lettre b, est consacré aux produits fabriqués en série. Il convient de commencer par déterminer selon les circonstances si les éléments constitutifs d'une série de produits identiques sont réunis. Pour ce qui est des biens d'investissement ou des produits de consommation durables tels que les véhicules à moteur, l'appartenance à une série déterminée devrait normalement pouvoir être prouvée sans problème. Si celui qui met en circulation un tel produit peut de bonne foi partir du principe que des exemplaires de la même série ont déjà été mis sur le marché en bonne et due forme, il doit être déchargé du fardeau de la preuve de la conformité. Du point de vue des règlements techniques, il suffit que l'intéressé prouve l'identité de sa marchandise avec une série déterminée.

Cette question revêt une importance pratique surtout pour les importations parallèles. Ces dernières ont dans la pratique souvent été rendues impossibles, du fait que seul l'importateur général disposait de tous les documents nécessaires pour apporter la preuve de la conformité. Or, comme on demandait les mêmes informations aussi à ceux qui mettaient "inofficiellement" sur le marché des produits identiques, les importations parallèles devenaient impossibles. Certes, l'Etat peut parfois avoir un certain intérêt à tolérer de telles restrictions, qui sont régulièrement accompagnées d'ententes relatives aux prix au sein d'un secteur particulier. Il appartient pourtant à la législation sur les marques et à celle sur les cartels de prévoir les mesures de protection appropriées. Toutefois, de tels systèmes de distribution entraînent sur un marché comme celui de la Suisse, qui se caractérise par son étroitesse et par un pouvoir d'achat relativement élevé, souvent un niveau des prix exagéré. Ils pénalisent le client et le consommateur et ont un effet négatif sur la compétitivité de l'économie dans son entier. Les règlements techniques ne doivent pas servir de prétexte pour empêcher les importations parallèles, mais doivent se concentrer sur la question de la preuve de la conformité au sens de l'article 19, 2^e alinéa, lettre b, de la LETC. Cette dernière devrait ainsi contribuer à combattre diverses activités cartellaires.

Il va sans dire que le 2^e alinéa est applicable sous réserve que les règlements techniques concernés restent inchangés au cours des différentes étapes.

241.3 Validité de l'essai et de l'évaluation de la conformité (art. 20)

L'article 20 prolonge l'article 19. Il traite d'une question très importante dans la pratique: dans quelles circonstances l'essai ou l'évaluation de la conformité d'un produit établi par une "tierce partie" peut être considéré

comme une preuve valable. La validité d'un essai peut être déterminante pour obtenir une homologation de la part d'une autorité¹³⁹⁾.

En ce qui concerne l'article 20, il s'agit de distinguer *deux cas*. D'une part, sont visés les rapports d'essai et les attestations de conformité émanant d'organismes dont le siège est en Suisse. Selon le 1^{er} alinéa, la compétence et l'autorisation d'établir de tels certificats sont présumées pour les organismes suisses qui sont accrédités pour le domaine en question¹⁴⁰⁾ (*let. a*), ou qui sont habilités ou reconnus à un autre titre en vertu de dispositions suisses spécifiques (*let. c*). Ces dernières peuvent être prises en considération dans la mesure où l'accréditation s'avère impossible ou pose une exigence trop grande en comparaison internationale.

D'autre part, les rapports d'essai et les attestations de conformité peuvent émaner d'organismes tiers établis à l'étranger. Le cas échéant, c'est non seulement la question de la compétence technique qui se pose mais aussi un problème de politique économique extérieure, c'est-à-dire la question de la reconnaissance d'organismes ou de certificats suisses dans l'Etat étranger (autrement dit: par quels moyens peut-on assurer la réciprocité?).

Il convient dans ce contexte de distinguer deux aspects. *Premièrement*, la question de la réciprocité est directement liée à la commercialisation internationale des *marchandises* concernées. Si, par exemple, un produit suisse satisfait à toutes les prescriptions applicables dans l'EEE relatives à la composition, aux caractéristiques, au marquage, à l'emballage etc. et que sa conformité a été constatée par un organisme suisse, le manque de réciprocité a pour effet que l'évaluation suisse ne sera pas reconnue dans l'EEE et, partant, que le produit suisse ne pourra pas y être commercialisé. Le producteur suisse devra, dans ce cas, recourir aux services d'un organisme reconnu dans l'EEE, ce qui pourra entraîner des coûts supplémentaires et du retard dans la commercialisation, si toutefois il existe une offre suffisante et concurrentielle pour l'évaluation de la conformité en Suisse. *Deuxièmement*, il est aussi question des activités d'essai et d'évaluation de la conformité en tant que *services* (de droit privé). Faute de reconnaissance, elles ne peuvent, en tant que services, accéder au marché étranger. Seules certaines formes de coopération de droit privé entre des organismes actifs dans ce domaine sont éventuellement admises dans certains espaces économiques¹⁴¹⁾.

139) Cf. chiffre 213.9

140) Selon l'ordonnance du 30 octobre 1991 sur le système suisse d'accréditation, RS 941.291; cf. les chiffres 213.11 et 233.

141) Notamment au moyen du "subcontracting"; cf. aussi chiffre 113.2.b. in fine.

* Comme il a été souligné à plusieurs reprises dans le présent message¹⁴²⁾, les accords internationaux relatifs à la reconnaissance des essais et des évaluations de la conformité revêtent pour la Suisse une importance primordiale en tant qu'instrument permettant d'assurer la réciprocité. Du moins dans les secteurs aménagés selon "l'approche nouvelle" et "l'approche globale" qui prévoient l'intervention d'un organisme tiers, dit "notifié", l'accès libre au marché de l'EEE ne peut être obtenu sans traité international¹⁴³⁾. Des négociations bilatérales avec l'UE ont été entamées à la fin de 1994 et la reconnaissance réciproque n'a été contestée par aucune des parties.

Lorsque un rapport d'essai ou une attestation de la conformité émane d'un organisme que la Suisse reconnaît dans le cadre d'un accord international, un tel rapport ou une telle attestation constitue la preuve, par ailleurs équivalente à celles visées au 1^{er} alinéa, lettres a et c, que l'essai ou l'évaluation de la conformité a été effectué (*1^{er} al., let. b*).

Par contre, lorsque la Suisse n'a pas (encore) conclu un accord de reconnaissance, il convient d'apporter à la question de la réciprocité une réponse plus nuancée qui tient compte de l'interdépendance internationale très poussée de notre économie, et d'adopter une approche fondamentalement libérale. L'article 20, 2^e alinéa, prévoit qu'il incombe à la personne qui met le produit sur le marché d'apporter, sur la demande de l'autorité compétente, les éléments démontrant, d'une part, que les procédures appliquées répondent aux exigences suisses (*let. a*). Ces éléments devraient pouvoir être apportés sans trop de peine, notamment lorsque les procédures d'essai appliquées sont internationales, telles que celles de l'ISO¹⁴⁴⁾. D'autre part, la personne qui met le produit sur le marché devra faire valoir des raisons suffisantes qui permettent d'admettre que l'organisme étranger dispose de qualifications équivalentes à celles exigées en Suisse (*let. b*). Cette condition sera considérée comme remplie notamment si l'organisme en question est accrédité dans l'Etat étranger et que le système d'accréditation étranger satisfasse aux exigences internationales en la matière¹⁴⁵⁾.

142) Cf. plus particulièrement les chiffres 113.2, 154 et 237.

143) Cf. chiffre 113.2.b

144) Cf. chiffre 113.2.a

145) Afin d'assurer la reconnaissance internationale des systèmes d'accréditation ainsi que des rapports d'essai et des attestations de conformité, l'EAL (European Cooperation for Accreditation of Laboratories) et l'EAC (European Accreditation of Certification) procèdent à des évaluations entre organismes d'accréditation. L'EAL vit le jour en 1994 et résulte de la fusion entre la WECC (Western European Calibration Cooperation) et la WELAC (Western European Laboratory Accreditation Cooperation). Notre pays participe aux travaux de l'EAL et de l'EAC par l'intermédiaire du SAS (service suisse d'accréditation).

Une telle approche, qui met l'accent sur le côté *technique* du problème, est dans l'esprit de l'Accord du GATT¹⁴⁶⁾. De manière générale, elle prendra cependant aussi en compte les intérêts économiques suisses. Car elle évite à notre industrie d'importation et d'exportation l'obligation de refaire des essais et des évaluations de la conformité effectués par des organismes suisses, dans la mesure où l'essai ou l'évaluation de la conformité étrangère est conforme au niveau technique. De cette approche résulte une offre plus large de biens de consommation, une concurrence plus intense et, en fin de compte, des prix plus bas pour les produits mis sur le marché intérieur, ce dont bénéficie le consommateur.

Dans le cadre de la reconnaissance autonome, l'article 20 tient néanmoins aussi compte dans une juste mesure du principe de la reconnaissance. Le 3^e *alinéa* prévoit la *possibilité* formelle de ne pas reconnaître les preuves étrangères lorsque les organismes suisses, ou leurs rapports d'essais et leurs attestations de conformité, ne sont pas reconnus d'une manière satisfaisante dans le pays concerné. Cette solution, la première à être prévue au niveau d'une loi, pour la plupart des secteurs, est, selon l'opinion dominante, compatible avec le droit du GATT¹⁴⁷⁾. Comme il a été relevé, elle joue un certain rôle notamment dans la perspective d'un accord international éventuel sur la reconnaissance réciproque d'essais et d'évaluations de la conformité. En effet, elle permet non seulement d'élargir la marge de manoeuvre suisse, mais aussi, pour autant que ce soit nécessaire, de renforcer notre position. On notera à ce sujet, que l'Accord GATT révisé sur les obstacles techniques au commerce encourage explicitement les Etats membres à conclure des accords sur la reconnaissance mutuelle¹⁴⁸⁾.

S'il s'avère nécessaire, afin de protéger les intérêts suisses, d'édicter ou d'abroger formellement une réserve de réciprocité dans un domaine qui n'est pas encore réglé par un accord international, il s'agit de procéder de manière transparente et au moyen d'une règle de portée générale. Il importe, afin de limiter tout risque, que les autorités de surveillance prennent aussi des mesures coordonnées, flexibles et nuancées.

Concrètement, l'Office fédéral des affaires économiques extérieures aura pour tâche d'édicter, en accord avec l'office fédéral en charge du secteur en question, et dans le respect des conditions matérielles mentionnées, une

146) RS 0.632.231.41; art. 2 ss; cf. chiffre 113.2.a

147) Cf. à ce sujet de manière générale le message sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE, chiffre 144.2 (Remarques générales sur la réserve de réciprocité sous l'angle du droit international). FF 1993 I 787.

148) Art. 6.3; cf. également le message relatif à l'approbation des accords du GATT/OMC, FF 1994 IV 194.

* ordonnance qui prévoira que la reconnaissance de preuves étrangères sera refusée tant qu'il n'y aura pas de réciprocité (3^e al.). Dans ce contexte, il s'agira de distinguer entre les différents produits et procédures d'évaluation de la conformité. En effet, une réserve de réciprocité qui serait justifiée pour un produit déterminé pourrait ne pas l'être pour un autre. Il pourrait en résulter des inconvénients, par exemple si la Suisse ne disposait pas des capacités nécessaires pour évaluer la conformité du produit concerné ou si la part des importations était prépondérante pour ce genre de produits.

En outre, il s'agit de tenir compte, ainsi que le 3^e alinéa le prévoit, des intérêts économiques de la Suisse et plus particulièrement de ses intérêts en matière d'économie extérieure. De ce fait, on mettra en balance en particulier l'intérêt qu'ont les fabricants suisses à pouvoir accéder sans encombres au marché et l'intérêt qu'ont des laboratoires et organismes de certification à faire valoir leurs rapports et attestations à l'étranger, d'une part, les avantages sus-mentionnés découlant d'une approche libérale, d'autre part. Afin d'évaluer ces aspects, une coordination sera mise sur pied entre l'Office fédéral des affaires économiques extérieures qui est en charge des questions relevant de la politique économique extérieure, et l'office fédéral compétent pour le domaine de produits dont il sera question. Cela permettra de développer une pratique reposant sur des critères uniformes et de s'assurer, avant de déclencher la réserve de réciprocité, que les autres moyens à disposition pour résoudre de tels problèmes ont été épuisés.

242 Contrôle postérieur (surveillance du marché)

242.1 Remarques préliminaires

Le projet vise à prévenir ou à supprimer les entraves techniques au commerce qui ne sont pas justifiées par un intérêt public prédominant, et ce à tous les niveaux où l'Etat déploie ses activités et pour tous les produits. L'exécution de règlements techniques est également visée par cet objectif. En effet, il est important que cette exécution soit si possible coordonnée tant au niveau national qu'international afin que la circulation des marchandises ne soit pas entravée inutilement.

Il faut souligner que la libre circulation des marchandises ne peut être garantie à long terme que dans la mesure où les restrictions légales justifiées auxquelles elle est liée sont respectées. En effet, si la globalisation croissante des marchés et la responsabilité toujours plus grande des agents économiques devaient conduire à un respect insuffisant des pres-

criptions légales, par exemple en matière de santé, il pourrait en résulter soit un niveau de protection insuffisant, soit une réglementation du commerce plus restrictive. Il est donc nécessaire de disposer d'une surveillance de marché efficace et crédible.

La mise en place, l'organisation et surtout le financement de telles structures et activités continueront comme par le passé de relever des législations sectorielles. Une loi horizontale ne pourrait répondre à la diversité des besoins et des possibilités dans les différents domaines. En fait, le projet vise d'une part à garantir un minimum de compétences aux organes sectoriels compétents (art. 21) et d'autre part à soumettre leurs activités à certains principes fondamentaux sur la libre circulation des marchandises (art. 22).

Les tâches mentionnées à l'article 3, lettre p, consistent en activités étatiques visant à ce que les produits offerts, mis sur le marché ou mis en service soient conformes aux règlements techniques. Selon la terminologie usuelle, il s'agit là de *contrôles* qui, contrairement à l'homologation, laquelle constitue une condition de la mise sur le marché¹⁴⁹, interviennent *après* la mise sur le marché du produit. Ces contrôles peuvent pourtant se faire également en partie avant la mise sur le marché, comme c'est le cas dans le domaine vétérinaire pour la vérification des conditions de production.

A l'intérieur de l'UE et de l'EEE, le terme de *surveillance du marché* ("*Marktüberwachung*", "*sorveglianza del mercato*", "*market surveillance*") s'est imposé depuis quelques années. Bien que cette notion soit relativement nouvelle pour notre pays, il importe de ne pas y renoncer complètement, étant donné le but poursuivi par la LETC, à savoir le démantèlement des obstacles techniques aux échanges notamment avec nos partenaires européens. La LETC emploie par conséquent, dans le titre de la section 2 du chapitre 4, les termes de "contrôle postérieur" et de "surveillance du marché" comme synonymes.

242.2 Compétences de l'organe de contrôle (art. 21)

L'article 21 vise à mettre à la disposition des organes chargés du contrôle postérieur pour les différents secteurs les compétences qui sont généralement nécessaires pour effectuer leurs tâches, au cas où ces compétences ne seraient pas fixées dans les lois sectorielles. Les règles complémentaires

149) Cf. chiffre 213.9

res, divergentes ou plus détaillées qui figurent dans les dispositions sectorielles, restent applicables et sont souvent même indispensables. Par conséquent, l'article 21 fait l'objet, à l'instar des définitions de l'article 3, d'une réserve générale (art. 2, 3^e al.) en faveur du droit sectoriel aussi bien au niveau de la loi que de l'ordonnance¹⁵⁰.

Le 1^{er} alinéa traite de la première étape de la surveillance du marché, à savoir le contrôle des produits offerts, mis sur le marché ou mis en service. Même s'il ne le mentionne pas explicitement, il faut noter que ces contrôles sont en général effectués par sondage. Ils se différencient donc fondamentalement de l'homologation en ce qui concerne leur fonction. Le 1^{er} alinéa contient une liste exhaustive des moyens prévu par la LETC pour l'exécution des contrôles; les compétences allant au delà du cadre défini par cette loi doivent reposer sur une base légale sectorielle supplémentaire.

Le 2^e alinéa, lettres a et b, donne aux autorités la compétence de prendre les mesures nécessaires, si les preuves, les informations ou les échantillons exigés ne sont pas fournis dans un délai convenable ou si un produit n'est pas conforme aux règlements techniques applicables.

Le 2^e alinéa, lettre c, fait allusion à un cas qui, bien que rare, ne peut être exclu. Le producteur ou celui qui met un produit sur le marché doit pouvoir présumer que ce produit, s'il satisfait à toutes les prescriptions applicables, peut, pour ce qui relève du droit public, être commercialisé librement. En d'autres termes, le producteur doit pouvoir considérer que l'évaluation par le législateur des dangers potentiels est exhaustive et qu'elle reste valable jusqu'à ce que d'autres exigences soient arrêtées.

Toutefois, il est possible qu'un risque lié à un produit n'ait pas été pris en compte lors de la décision législative et que les prescriptions présentent donc une lacune. D'autre part, des découvertes scientifiques plus récentes peuvent remettre en question une évaluation faite au moment de l'adoption du texte juridique. S'il existe des raisons de soupçonner que c'est le cas, des mesures doivent alors pouvoir être prises contre des produits *conformes aux prescriptions*, à la condition que ces produits constituent un *danger grave et immédiat* pour un intérêt public au sens de l'article 5, 3^e alinéa. La norme de compétence ainsi formulée doit être considérée en relation avec la disposition relative à la procédure qui doit être suivie lors de l'adoption de telles mesures (art. 22, 2^e al.).

Enfin, le 3^e alinéa fixe les sanctions maximales admissibles qui peuvent être prises sur la base de la LETC. Elles consistent soit dans l'interdiction

150) Cf. chiffre 212.2.c

de toute nouvelle offre, mise sur le marché ou mise en service de certains produits, soit dans le retrait des produits qui auraient déjà été mis sur le marché ou en service. Etant donné que ces mesures se rapportent souvent à des séries ou des catégories entières de produits et qu'elles ont des effets considérables sur le marché concerné, elles ne peuvent être prises, en vertu de la LETC et dans l'intérêt d'une exécution unifiée, que par les offices fédéraux compétents. Les compétences des cantons qui se fondent sur la constitution restent réservées. Toute mesure qui irait au-delà, telle que la destruction de produits ne répondant pas aux prescriptions ou la délégation de compétences à d'autres organismes que ceux prévus au 3^e alinéa, nécessite l'insertion d'une base légale supplémentaire dans la législation sectorielle.

Il va sans dire - raison pour laquelle la LETC ne le mentionne pas - que les organes étatiques ou chargés par l'Etat du contrôle postérieur sont soumis dans leur activité aux prescriptions applicables pour ce qui est de leur qualité d'administrateur et, en ce qui concerne plus particulièrement les organes fédéraux, à la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁵¹⁾. Les voies de recours sont fixées par cette législation, à moins que la réglementation sectorielle n'en dispose autrement.

242.3 Exécution des contrôles (art. 22)

L'article 22 lie les compétences définies à l'article 21 à certaines obligations. Le 1^{er} alinéa concrétise le principe de la proportionnalité au niveau de l'application des règlements techniques. En premier lieu, il exige que les mesures prises par les organes de contrôle postérieur correspondent dans leur intensité à la *gravité du danger* que fait courir le produit. Cela ne signifie pas qu'il n'est pas possible d'intervenir dans les cas sans gravité particulière pour "simple" non-conformité aux prescriptions. Néanmoins, dans de tels cas, la démarche qui sera choisie ne devra pas, dans la mesure du possible, limiter inutilement la commercialisation d'un produit. Ensuite, le 1^{er} alinéa lie l'application des règlements techniques au principe de la *restriction aussi minime que possible* à la libre circulation des marchandises. Ici également, il ne s'agit pas de restreindre les compétences d'exécution de l'Etat. Toutefois, un produit présentant des défauts mineurs ne doit pas être frappé immédiatement d'une interdiction de vente.

Le 2^e alinéa est lié aux mesures prises dans le cadre de l'article 21, 2^e alinéa, lettre c. Celles-ci ne peuvent être maintenues que dans le cadre

151) RS 172.021

d'une procédure spéciale d'attestation. Si un organe de contrôle subordonné prend des mesures sur la base de l'article 21, 2^e alinéa, la réglementation proposée prévoit qu'il les communique immédiatement à l'office fédéral compétent. Si ce dernier ne confirme pas ces mesures dans un délai d'un mois, celles-ci deviennent caduques. S'il les considère comme justifiées et les confirme ou s'il les a lui-même décidées, il doit alors impérativement préparer l'adaptation des règlements techniques concernés.

Grâce au mécanisme prévu au 2^e alinéa, les interventions mentionnées à l'article 21, 3^e alinéa, contre des produits conformes aux prescriptions au sens de l'article 21, 3^e alinéa, devraient être menées de manière ordonnée. Il s'agit en particulier d'éviter que les décisions du législateur relatives à des règlements techniques politiquement controversés ne soient remises en question lors de l'application, voire abrogées sous prétexte de danger imminent.

243 Entraide administrative

243.1 Remarques préliminaires

L'entraide administrative est une procédure d'échanges d'informations entre autorités dans les cas (encore) non litigieux. Les articles 23 et 24 traitent de l'échange d'informations, qui n'est pas réglé par des accords internationaux¹⁵²⁾. En outre, l'entraide administrative doit être distinguée de l'entraide judiciaire, c'est-à-dire de la collaboration internationale dans le domaine du droit pénal et du droit pénal administratif, qui n'est pas traitée dans le cadre de la présente loi.

Etant donné la forte dépendance de la Suisse au niveau international dans le domaine de la libre circulation des marchandises, notre pays peut, en relation avec l'application des règlements techniques, avoir intérêt à recevoir des informations sur un fabricant étranger, sur ses procédés de fabrication ou sur les procédures d'évaluation de la conformité effectuées. La Suisse n'aura accès à de telles informations, en dehors d'accords internationaux, que si elle est prête, de son côté et à des conditions déterminées, à donner des renseignements correspondants. Les articles 23 et 24 fixent les bases légales nécessaires à cet effet.

152) Au sujet des accords entre Etats pour l'échange d'informations cf. les chiffres 223 et 237.2.

243.2 Entraide administrative en Suisse (art. 23)

L'article 23 règle l'entraide administrative à l'intérieur de notre pays. Celle-ci répond à un besoin notamment lorsque plusieurs autorités ont à examiner des aspects différents d'un produit¹⁵³⁾. Il s'agit en l'occurrence de créer, dans la LETC, la base légale nécessaire pour que l'activité de ces autorités ne crée pas de problèmes du point de vue de la légalité.

Pour ce qui est de l'obtention et de la transmission de *données personnelles*, les dispositions de la loi fédérale du 19 juin 1992¹⁵⁴⁾ sur la protection des données restent applicables. La question de l'admissibilité de telles opérations est à examiner plus particulièrement à la lumière de l'article 19 de cette loi. Ses prescriptions s'appliquent d'ailleurs également lors de l'exécution des règlements techniques fédéraux par des organes cantonaux, à moins que des dispositions cantonales ne règlent la question¹⁵⁵⁾.

243.3 Entraide administrative internationale (art. 24)

L'article 24 traite de l'entraide administrative avec les organes étrangers. Le 1^{er} alinéa donne à l'office fédéral chargé de l'application ou de la surveillance, la compétence de demander, par le biais de l'entraide administrative, des renseignements à l'étranger. Le 2^e alinéa décrit les conditions auxquelles l'organe d'exécution suisse compétent peut transmettre des renseignements à l'étranger dans le cadre de l'entraide administrative. Là également, la loi fédérale sur la protection des données¹⁵⁶⁾ et plus particulièrement son article 6 (communication à l'étranger) reste réservée dans la mesure où il s'agit de *données personnelles* au sens de la loi.

L'office fédéral responsable de l'application ou de la surveillance de l'application des règlements techniques a la compétence de juger si les conditions requises pour *accorder* l'entraide administrative sont remplies. Il peut autoriser l'entraide administrative si l'autorité étrangère requérante est liée par le secret de fonction (*let. a*) et si elle utilise les informations

153) Comme exemple, mentionnons les pesticides dont l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) examine la toxicité pour l'homme (loi sur les toxiques), la Station de recherches en arboriculture, viticulture et horticulture de Wädenswil, sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, la toxicité pour l'environnement (loi sur la protection de l'environnement), de nouveau l'OFSP la problématique des résidus (loi sur les denrées alimentaires) et l'Office fédéral de l'agriculture l'efficacité des substances (loi sur l'agriculture).

154) RS 235.1

155) Art. 37, 1^{er} al., LF sur la protection des données.

156) Cf. le chiffre précédent.

reçues exclusivement pour l'application des règlements techniques (*let. b*). De plus, l'organe suisse chargé de l'application ne peut transmettre que les informations nécessaires à l'application des règlements techniques (*let. c*). Enfin, les secrets de fabrication et d'affaires ne peuvent pas être révélés à moins que la transmission de ces informations ne soit nécessaire à la protection d'un intérêt public au sens de l'article 5, 4^e alinéa, lettre b, de la LETC, c'est-à-dire afin d'éviter que la santé et la vie des êtres humains, des animaux et des plantes ne soient directement mises en danger (*let. d*). A titre d'exemple, la communication peut porter sur un médicament qui menace la santé et qui est utilisé dans un pays étranger sous un autre nom.

Cette liste doit assurer que la Suisse ne transmet pas à l'étranger des informations qui servent d'autres buts que l'application des règlements techniques ou que ces informations ne sont pas utilisées au détriment d'intérêts suisses dignes de protection. L'échange d'informations doit en principe se faire sur une base mutuelle. Néanmoins, le projet renonce à formuler explicitement une réserve de réciprocité, car elle restreindrait trop strictement la compétence d'octroyer l'entraide administrative.

25 **Commentaire du chapitre 5**

251 **Remarques préliminaires**

L'une des caractéristiques de la nouvelle législation technique consiste à accepter que l'évaluation, la déclaration et la preuve de la conformité soient effectuées plus souvent sous la propre responsabilité de celui qui fabrique, offre, met sur le marché ou met en service les produits¹⁵⁷). Ce renforcement de la liberté du commerce comporte néanmoins aussi un risque supplémentaire d'abus. En effet, celui qui parvient à mettre sur le marché un produit qui ne satisfait pas aux exigences peut faire l'économie de coûts souvent importants et obtenir ainsi des avantages concurrentiels.

Il est dès lors important de limiter ce risque d'abus par des dispositions pénales crédibles. Pour ce faire, les articles 25 à 28 règlent par des dispositions pénales spéciales les problèmes liés aux faux dans les titres, notamment ceux découlant de la falsification, de la fausse certification, de l'obtention frauduleuse d'une fausse certification et de l'utilisation d'attestations fausses ou mensongères d'accréditation, d'essais, de conformité et d'autorisations. Ces *dispositions pénales spéciales* priment

157) Cf. chiffre 113.2.b

sur les dispositions correspondantes du code pénal¹⁵⁸). Des dispositions pénales spécifiques aux produits, pour des faits autres que ceux réglementés par la LETC, restent dans de nombreux cas nécessaires, dans la mesure où une loi horizontale ne peut tenir compte des besoins très différents des secteurs.

L'une des caractéristiques des dispositions pénales prévues par la LETC concerne certainement l'ordre de grandeur des peines et en particulier celui des amendes qui peuvent atteindre 200'000 francs. L'article 48 du code pénal suisse fixe à 40'000 francs le montant maximal des amendes prévues, montant qui n'est absolument pas proportionnel au potentiel d'abus économique qu'entraînent les faits qui nous intéressent ici. Ceci vaut d'autant plus que, de par les liens étroits de notre économie avec l'extérieur et dans la perspective de traités en la matière, un éventuel abus au sens des articles 25 à 28 ne se limiterait pas au marché suisse.

Le montant proposé s'appuie en particulier sur les dispositions pénales de la loi fédérale du 19 décembre 1986¹⁵⁹) contre la concurrence déloyale (LCD). Dans la LCD, il s'agit également d'éviter toute déclaration inexacte ou trompeuse sur une marchandise qui contrevient de tout autre manière aux règles de la bonne foi. Cette loi ne prévoit que des amendes d'un montant maximal de 100'000 francs. Néanmoins, contrairement à la LETC, la LCD ne règle pas le délit de faux dans les titres. De surcroît, l'élaboration de la LCD remonte déjà à quelques années.

252 Faux (art. 25)

Cette disposition détermine les peines de celui qui, pour tromper autrui dans les relations d'affaires, contrefait ou falsifie les attestations d'accréditations, d'essais, de conformité ou d'autorisations ou abuse de la signature ou de la marque attestant que les conditions d'accréditation sont remplies ou que les conditions auxquelles sont subordonnées l'offre, la mise sur le marché ou la mise en service sont respectées.

Pénalement, cette disposition vise l'établissement illégal d'un titre véritable quant au contenu, mais qui n'est pas authentique. C'est le cas lorsque le véritable auteur n'est pas celui que le titre indique comme tel. Il s'agit ici d'une tromperie quant à l'identité.

¹⁵⁸) RS 311.0; en particulier art. 246 et 251 ss.

¹⁵⁹) RS 241

Est assimilée à un faux l'utilisation de la signature ou de la marque d'un organisme ou d'une personne habilitée afin d'établir un titre faux. Dans ce cas également, il y a tromperie quant à l'identité, car le titre ainsi établi ne renvoie pas au véritable auteur. Les principes de l'article 251 du code pénal suisse ainsi que la littérature et la jurisprudence à ce sujet sont applicables par analogie.

L'article 25 de la LETC prévoit comme fait constitutif de l'infraction l'intention de tromper dans les relations juridiques. La peine de l'emprisonnement peut aller jusqu'à trois ans (art. 36 CP) et l'amende jusqu'à 200'000 francs. Les deux peines sont cumulables (art. 50, 2^e al. CP).

253 Constatation fausse et obtention frauduleuse d'une constatation fausse (art. 26 et 27)

Dans les deux dispositions, il s'agit d'éviter que le fabricant n'établisse de fausses attestations d'accréditation, d'essais, de conformité, ou d'autorisation, de faux rapports ou de fausses expertises servant de base à de telles attestations. Il est question dès lors non pas de l'authenticité mais de la véracité de tels documents. Est considéré comme faux le document dont le contenu réel et le contenu certifié ne coïncident pas.

Les articles 26 et 27 se différencient l'un de l'autre par le critère objectif de l'auteur. *L'article 26* s'adresse à l'organisme d'accréditation, d'essais, de conformité ou d'autorisation (ou à son mandataire) et lui interdit d'établir un faux document attestant que des conditions déterminées sont réunies. *L'article 27* interdit à un tiers d'induire un tel organisme en erreur et de le conduire ainsi à établir une constatation fausse. Les principes de l'article 251 du code pénal suisse, développés par la doctrine et les tribunaux, sont ici aussi applicables par analogie.

Les dispositions de l'article 25 de la LETC sont aussi applicables en ce qui concerne la sévérité des peines.

254 Utilisation d'attestations fausses ou inexactes (art. 28)

L'article 28 prescrit une peine pour celui qui fait usage ou laisse faire usage d'une attestation, d'un rapport ou d'un certificat faux ou inexact fait par un tiers, sans avoir lui-même procédé à une falsification, à une constatation fausse ou à l'obtention frauduleuse d'une constatation fausse. Ce

comportement est tout aussi répréhensible qu'une falsification ou une fausse constatation, puisque le bien juridique protégé est le même dans tous les cas (sécurité des rapports juridiques). De ce fait, il est justifié de soumettre les faits incriminés à l'article 28 LETC à la même peine que ceux qui sont sanctionnés par les articles 25 à 28.

Une question de concurrence se pose lorsque une seule et même personne falsifie un titre ou le fait falsifier pour l'utiliser. Dans l'esprit de la doctrine dominante, on doit partir du principe que l'utilisation du titre falsifié par le falsificateur est un acte postérieur co-punissable.

255 Titres étrangers (art. 29)

Dans l'intérêt de la sécurité du droit, ces dispositions établissent clairement que non seulement les titres suisses, mais également les titres étrangers, tombent sous le coup des articles 25 à 28. En effet, il ne saurait être question de privilégier la personne qui établit ou emploie une attestation, un rapport ou un certificat *étranger* faux ou falsifié.

256 Etablissement non autorisé de déclarations de conformité, apposition et utilisation non autorisée de signes de conformité (art. 30)

Ces dispositions visent à empêcher que des déclarations de conformité ne soient établies ou qu'un marquage ne soit apposé sur des produits, sans que ces derniers répondent aux règlements techniques. Cela devrait permettre d'éviter que des produits non conformes aux règlements techniques soient mis sur le marché.

L'article 30 ne constitue pas un délit en matière de titre. C'est pourquoi il apparaît justifié, par rapport aux articles 25 à 28, de prévoir une peine moins sévère, de trois ans de réclusion ou de 100'000 francs d'amende au plus. Une amende de cette importance paraît assurément nécessaire, afin de prévenir le danger d'abus découlant de la responsabilité propre du producteur lors de la mise sur le marché de produits.

257 Avantages patrimoniaux acquis de façon illicite (art. 31)

Cette disposition est de nature purement déclaratoire. Elle ne contient rien de plus que ce qui est applicable en vertu de l'article 58 CP. Il semble

cependant indiqué, pour des questions de sécurité du droit et de prévention, de ne laisser planer aucun doute quant aux gains obtenus de manière illicite.

258 Poursuite pénale (art. 32)

Selon l'article 32 LETC, la poursuite pénale pour les délits prévus par cette loi incombe en principe aux cantons. L'article 2 néanmoins réserve le cas où d'autres lois fédérales en disposent autrement. Tel est le cas entre autres de la loi fédérale du 22 mars 1974¹⁶⁰⁾ sur le droit pénal administratif. Celle-ci s'applique en principe lorsque la poursuite et la répression des délits incriminés par la législation spéciale sont attribuées à une autorité administrative fédérale¹⁶¹⁾.

26 Commentaire du chapitre 6

261 Prescriptions d'exécution, référendum et entrée en vigueur (art. 33 et 34)

Pour le moment, de nouvelles ordonnances horizontales basées sur ce projet de loi ne sont pas prévues. En revanche, l'ordonnance de notification¹⁶²⁾, et l'ordonnance sur le système suisse d'accréditation¹⁶³⁾ devront être légèrement modifiées ou complétées sur la base des articles 10, 12, 13 et 17. En fait, les dispositions du 3^e chapitre servent principalement de base légale, même si ce n'est qu'à titre subsidiaire, pour des dispositions d'exécution sectorielles. Dans ce contexte, l'avenir dira dans quelle mesure il sera fait usage de cette possibilité au niveau des ordonnances.

Comme le précise l'article 34, il est prévu de soumettre la présente loi, en cas d'acceptation par le Parlement, au référendum facultatif (*al. 1^{er}*). L'alinéa 2 donne au Conseil fédéral la compétence de fixer l'entrée en vigueur de la LETC.

160) RS 313.0

161) Article 1^{er} DPA

162) RS 632.32; cf. chiffre 223

163) RS 941.291; cf. chiffre 233

Il est essentiel de régler le *rapport juridique* de la LETC, en tant que loi-cadre horizontale, avec les autres législations fédérales, notamment avec les législations sectorielles. En cas de conflit entre deux réglementations, il doit être clairement établi dans toute la mesure du possible laquelle des deux doit l'emporter. L'article 2 de la loi proposée traite de la question de la préséance légale; pour plus de détails, il convient de se reporter aux explications correspondantes¹⁶⁴⁾.

D'un point de *vue matériel*, la question se pose de savoir comment la loi-cadre et la législation sectorielle peuvent être rendues compatibles quant au fond ou, en clair, comment aboutir à une législation relative aux produits qui soit à la fois cohérente et, dans la mesure du possible, compatible tant au niveau national qu'international.

Les dispositions de la LETC principalement visées dans ce contexte sont celles du chapitre 2, et plus particulièrement de l'article 5. *A l'avenir*, les règlements techniques sectoriels devront, lors de leur préparation, adoption ou modification, être formulés de façon à être le plus possible compatibles au niveau international¹⁶⁵⁾. Les divergences matérielles et formelles qui existent par rapport à la LETC devront également - et pour autant que ce soit judicieux et possible - être éliminées, par exemple les divergences qui concernent les définitions ou les mesures pénales.

L'adaptation *immédiate* de lois fédérales sectorielles à la LETC effectuée dans *l'annexe* ne porte que sur les dispositions qui, faute d'être modifiées, entraveraient à l'avenir la réalisation de la loi-cadre ou la rendraient même impossible. Les raisons de cette démarche ont déjà été évoquées¹⁶⁶⁾. Une grande partie des réglementations en question font déjà l'objet d'une révision ou le feront prochainement. Il s'agit des actes juridiques suivants:

- Arrêté fédéral pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie¹⁶⁷⁾;

L'arrêté sur l'énergie en vigueur devrait être remplacé par la nouvelle loi sur l'énergie. Afin que cette loi soit compatible avec la LETC, *l'article 3*, étant formulé de manière trop restrictive quant aux procédures d'évaluation de la conformité, doit être révisé. De plus, *l'article 14*

164) Cf. chiffre 212

165) Cf. chiffre 222.2

166) Cf. chiffre 153

167) RS 730.0

prévoit des réserves importantes relatives aux mesures ou exigences cantonales. Il faudra veiller à empêcher la création de nouvelles entraves techniques injustifiées au commerce à ce niveau.

- Loi fédérale sur les chemins de fer¹⁶⁸⁾:

L'article 18 de la loi sur les chemins de fer prévoit une approbation des plans de construction, notamment en ce qui concerne les véhicules. Cette exigence, qui pourrait restreindre l'accès au marché, devra être éliminée lors de la révision en cours.

- Loi sur les télécommunications¹⁶⁹⁾:

L'obligation de faire agréer les installations d'utilisateurs, prévue à l'article 34 de la loi, pourrait engendrer des entraves techniques au commerce. Dans le cadre de la révision prévue, conjointement avec les conditions d'agrément de l'article 36, elle devra être adaptée aux principes de la LETC.

- Loi fédérale sur le commerce des toxiques¹⁷⁰⁾:

La loi sur les toxiques en vigueur, qui date de 1969, contient de nombreuses dispositions en particulier en ce qui concerne l'évaluation, la classification et le marquage des produits toxiques. Ces dispositions empêchent le système suisse d'être compatible sur le plan international. Dans le cadre de la révision totale de cette loi, que le Conseil fédéral a prévue dans le cadre du programme d'action du 30 juin 1993, le système suisse devrait être adapté.

- Loi fédérale sur la métrologie¹⁷¹⁾:

Les articles 1^{er} lettre c, 9 et 17 lettre d, de cette réglementation reposent sur une conception nationale, qui rend obligatoire l'approbation des appareils de mesurage. Toutefois, dans la mesure où la nouvelle proposition communautaire sur ce sujet suivra la "nouvelle approche"¹⁷²⁾, le système suisse risque de créer à l'avenir des entraves importantes aux échanges. Dès l'adoption des nouvelles prescriptions communautaires, il s'agira donc de procéder aux adaptations nécessaires.

168) RS 742.101

169) RS 784.10

170) RS 814.80

171) RS 941.20

172) Cf. chiffre 113.2.b.

- Loi fédérale sur le contrôle du commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux¹⁷³⁾:

Tout comme l'homologation des appareils de mesurage, la vérification prévue à l'article 13 de la loi fédérale sur le contrôle du commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux pourrait à l'avenir engendrer des obstacles au commerce. Ici aussi, une adaptation de la législation suisse à la réglementation communautaire devra être effectuée, dès que cette dernière aura définitivement été arrêtée.

- Loi fédérale sur les substances explosibles¹⁷⁴⁾:

La loi sur les explosifs se trouve actuellement en révision. Dans ce cadre, les autorisations d'importation et de vente devront être formulées de manière à ne pas entraver d'emblée et de manière injustifiée les échanges internationaux d'explosifs, surtout ceux destinés à un usage industriel.

Trois lois fédérales font l'objet d'une adaptation dans le cadre de la LETC.

Il est prévu d'introduire, à l'article 43, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils¹⁷⁵⁾, une lettre f. Celle-ci dispose que le Conseil fédéral est tenu de prévoir, dans tout message ou rapport relatif aux règlements techniques, un chapitre traitant de la compatibilité de ces prescriptions avec les principes législatifs (art. 5 à 7) de la LETC. Ainsi, l'article 4 du projet de loi est complété de manière judicieuse.

La révision de l'article 40 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement¹⁷⁶⁾ (LPE) a pour but de permettre l'introduction au niveau des ordonnances de procédures plus souples et compatibles au niveau international en ce qui concerne les essais, les évaluations de la conformité, les enregistrements, les homologations et l'obtention d'un signe de conformité. Le Conseil fédéral disposait jusqu'alors uniquement de la compétence de prévoir un examen de type (expertise des types) et un marquage. Il importe de faire ressortir clairement que le marquage englobe l'apposition d'un signe de conformité et que la notion d'évaluation de la conformité comprend également les examens de type. Les modifications des articles 41, 1^{er} alinéa, et 47, 1^{er} alinéa LPE sont de nature rédactionnelle et visent la cohérence avec le nouvel article 40.

173) RS 941.31

174) RS 941.41

175) RS 171.11

176) RS 814.01

Les corrections apportées aux *articles 3, 4^e alinéa, et 20, 1^{er} alinéa*, de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires¹⁷⁷⁾ sont purement de nature rédactionnelle. Il s'agit d'adapter l'expression "ingrédients" à celle utilisée dans la réglementation communautaire. Celle-ci prévoit, contrairement à la terminologie suisse, que les additifs font également partie des ingrédients. Par conséquent, l'étiquette des denrées alimentaires importées en Suisse doit toujours être adaptée, ce qui constitue un obstacle technique aux échanges inutile.

A l'origine, il était prévu d'harmoniser les *dispositions pénales* proposées par la LETC avec celles des législations sectorielles, notamment en ce qui concerne l'échelle des peines. Il s'est néanmoins avéré que pareil exercice aurait de loin dépassé le cadre des présents travaux, car il aurait impliqué la révision de toutes les sanctions, y compris de celles qui ne sont pas liées à la matière réglée par la LETC. En lieu et place, la cohérence des peines devra être revue lors de révisions ultérieures des législations sectorielles.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le projet de loi n'entraîne pas directement un engagement accru sur le plan financier ou sur le plan du personnel. Les tâches relatives à l'élaboration et à l'application de la législation sectorielle continueront de ressortir aux autorités fédérales sectorielles compétentes. Ces dernières sont également tenues de mettre à disposition les moyens nécessaires à ces fins.

En tant que loi-cadre, la LETC se limite principalement à fixer les principes applicables à la préparation, à l'adoption et à l'exécution des règlements techniques. En outre, elle fournit différentes bases légales qui peuvent être concrétisées au niveau des ordonnances. En font également partie l'ordonnance de notification et celle sur le système suisse d'accréditation mentionnées précédemment.

Il est inhérent à la nature même d'une loi-cadre de ne permettre d'évaluer à tous égards les conséquences futures sur les secteurs. Les besoins quantitatifs financiers et relatifs au personnel dont devront disposer les secteurs à moyen et long termes ne peuvent être chiffrés dès maintenant. En effet, le développement futur des règlements techniques sur le plan international ne peut être prévu de manière fiable.

177) FF 1992 VI 117

Il n'est pas exclu qu'à l'avenir, des efforts supplémentaires doivent être fournis pour certains secteurs, surtout en ce qui concerne le contrôle postérieur des produits déjà mis sur le marché. Néanmoins, le projet renforce aussi des tendances inverses, qui devraient permettre de réduire les activités de contrôle et les frais afférents à la surveillance du marché. Ainsi, l'adaptation de nos règlements techniques à ceux de nos partenaires commerciaux les plus importants, donc principalement à ceux de l'UE, devrait promouvoir fortement l'introduction de systèmes d'assurance de la qualité au sein des entreprises. En effet, les fabricants qui disposent de tels systèmes ont la possibilité dans de nombreux cas d'apporter eux-mêmes la preuve de conformité nécessaire à la commercialisation de leur produit. D'autre part, et conjointement avec la nouvelle responsabilité civile du fait des produits introduite en 1994 dans notre régime juridique, les dispositions pénales de la LETC devraient faire diminuer de manière substantielle le risque que des produits non conformes soient mis sur le marché. Cela devrait aussi en fin de compte conduire à une simplification ou à une réduction des tâches relatives à la surveillance du marché et des coûts afférents.

En ce qui concerne le financement par des fonds fédéraux des activités prévues par l'ordonnance de notification (art. 13, 15 et 17, 2^e al.) et de la participation de la Suisse à la normalisation internationale dans le cadre du budget AELE¹⁷⁸⁾, le projet ne crée pas de nouvelles obligations. Il se limite à créer une base juridique explicite, permettant de verser comme par le passé les contributions, qui étaient jusqu'alors principalement basées sur des accords internationaux. Cela vaut aussi pour le système suisse d'accréditation qui fonctionne depuis 1991 sur la base de l'ordonnance à ce sujet¹⁷⁹⁾.

4 Programme de la législature

La politique suivie pendant la législature 1991-1995 suit le leitmotiv "Ouverture vers l'extérieur - réformes internes". Après le rejet de l'EEE par le peuple le 6 décembre 1992, le Conseil fédéral a présenté dans son message du 24 février 1993 sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE (FF 1993 I 757) la suite des travaux et annoncé le projet de loi (cf. aussi le rapport du Conseil fédéral du 13 juin 1994 sur la poursuite des réformes en faveur de l'économie de marché, FF 1994 III 1337).

178) Cf. chiffre 234

179) Cf. chiffre 233

Le nouveau droit de l'UE et de l'EEE dans le domaine des règlements techniques représente pour les Etats participants un progrès significatif vers la diminution et de l'élimination des entraves techniques¹⁸⁰⁾. Dans la mesure où la Suisse n'appartient pas à ces deux espaces économiques, il est essentiel qu'elle se dote des moyens juridiques internes qui lui permettront de participer de manière aussi intensive que possible à cette évolution, que ce soit par le biais de mesures autonomes ou de traités internationaux.

Le programme de mesures établi par le Conseil fédéral dans le domaine des règlements techniques¹⁸¹⁾ et le projet de loi sur les entraves techniques au commerce visent à introduire une compatibilité internationale optimale des règlements techniques suisses. Il est clair que leur adaptation au droit en la matière de l'Accord EEE est essentielle.

6 Constitutionnalité

La présente loi se base sur la compétence de la Confédération en matière de politique extérieure, sur l'article 31^{bis}, 1^{er} et 2^e alinéas, ainsi que sur l'article 64^{bis} de la constitution.

Selon la doctrine et la pratique, la Confédération dispose, outre sa compétence de conclure des accords internationaux avec d'autres Etats, d'une compétence implicitement contenue dans la constitution en ce qui concerne les affaires étrangères. Sur cette base, la Confédération est habilitée à arrêter entre autres des lois fédérales concernant les relations internationales. Les dispositions prévues dans le projet de loi servent les intérêts de la politique économique extérieure de la Suisse dans le domaine des règlements techniques. Elles doivent ainsi permettre de garantir et de renforcer la compétitivité de l'économie de notre pays. Il convient ici de préciser que la LETC s'inscrira dans le droit fil des divers accords que la Suisse a conclus dans ce domaine, du point de vue de l'applicabilité territoriale et matérielle tout particulièrement l'Accord du GATT de 1979¹⁸²⁾ relatif aux obstacles techniques au commerce. Il a été modifié légèrement dans le cadre de l'Uruguay Round du GATT conclu en avril 1994, et complété par l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

180) Cf. chiffre 113.2.b

181) Cf. chiffre 132

182) RS 0.632.231.41

Selon la doctrine dominante, l'article 31^{bis}, 1^{er} et 2^e alinéas, de la constitution, confère au Conseil fédéral en principe une compétence générale de régler les questions relatives notamment à la mise sur le marché des produits par des agents économiques privés, au sens de la police économique¹⁸³). En outre, certaines compétences correspondantes sont contenues dans de nombreuses dispositions constitutionnelles, mais elles sont limitées à certains secteurs (comme l'art. 69^{bis} cst. pour les denrées alimentaires et les objets usuels). Le projet de loi est applicable à plusieurs domaines. Enfin, l'article 64^{bis} cst. contient les bases légales des dispositions pénales contenues dans le projet.

N37443

183) Cf. Rhinow, René A., Commentaire cst., art. 31^{bis}, ch. 37 ss., et les notes qui s'y rapportent.

Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu la compétence de la Confédération en matière de politique extérieure;
vu les articles 31^{bis}, 1^{er} et 2^e alinéas, et 64^{bis} de la constitution;
en application de la Convention du 4 janvier 1960¹⁾ instituant l'Association européenne de Libre-Echange (AELE) et de son annexe H;
en application de l'Accord du 22 juillet 1972²⁾ entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne;
en application de l'Accord du GATT du 12 avril 1979³⁾ relatif aux obstacles techniques au commerce;
en application de la Convention entre les pays de l'AELE du 15 juin 1988⁴⁾ sur la reconnaissance mutuelle des résultats d'essais et des preuves de conformité;
vu le message du Conseil fédéral du 15 février 1995⁵⁾,

arrête:

Chapitre premier: But, champ d'application et définitions

Article premier But et objet

¹ La présente loi établit des règles uniformes applicables à tous les domaines de compétence de la Confédération, dans le but d'empêcher la création d'entraves techniques au commerce, de les réduire ou de les éliminer.

² En particulier, elle fixe:

- a. des principes régissant l'élaboration, l'adoption et la modification de règlements techniques;
- b. des compétences et des tâches du Conseil fédéral;
- c. des droits et des devoirs d'ordre général des personnes concernées et des dispositions pénales d'application générale.

Art. 2 Champ d'application

¹ La présente loi s'applique à tous les domaines dans lesquels la Confédération édicte des règlements techniques.

¹⁾ RS 0.632.31

²⁾ RS 0.632.401

³⁾ RS 0.632.231.41

⁴⁾ RS 0.941.293

⁵⁾ FF 1995 II 489

² Elle s'applique dans la mesure où d'autres lois fédérales, arrêtés fédéraux de portée générale ou traités internationaux ne contiennent pas de réglementations qui vont au-delà de la présente loi ou qui y dérogent.

³ Les articles 3 et 21 s'appliquent dans la mesure où d'autres prescriptions de la Confédération n'en disposent pas autrement.

Art. 3 Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par:

- a. *entraves techniques au commerce*: les entraves aux échanges de produits entre Etats qui résultent de la divergence des règlements ou des normes techniques, de l'application divergente de tels règlements ou de telles normes ou de la non-reconnaissance notamment des essais, des évaluations de la conformité, des enregistrements ou des homologations;
- b. *règlements techniques*: les règles de droit fixant des exigences dont la réalisation constitue une condition de l'offre, de la mise sur le marché, de la mise en service, de l'utilisation ou de l'élimination d'un produit et qui portent notamment sur:
 - 1. la composition, les caractéristiques, l'emballage, l'étiquetage ou le signe de conformité des produits,
 - 2. la production, le transport ou l'entreposage des produits,
 - 3. les essais, l'évaluation de la conformité, l'enregistrement, l'homologation ou la procédure d'obtention du signe de conformité;
- c. *normes techniques*: les règles, les lignes directrices ou les caractéristiques sans force obligatoire établies par des organismes de normalisation et qui se rapportent notamment à la production, à la composition, aux caractéristiques, à l'emballage ou à l'étiquetage d'un produit, aux essais ou à l'évaluation de la conformité;
- d. *mise sur le marché*: le transfert ou la remise d'un produit à titre onéreux ou gratuit;
- e. *mise en service*: la première utilisation d'un produit par les utilisateurs finaux;
- f. *essai*: l'opération qui consiste à déterminer certaines caractéristiques d'un produit selon un mode spécifié;
- g. *conformité*: le fait qu'un produit déterminé satisfait à certains règlements ou à certaines normes techniques;
- h. *évaluation de la conformité*: l'examen systématique visant à déterminer dans quelle mesure un produit ou des conditions de production, de transport ou d'entreposage satisfont à certains règlements ou à certaines normes techniques;
- i. *attestation de conformité*: le document établi par un organisme d'évaluation de la conformité et attestant de celle-ci;

- k. *déclaration de conformité*: le document établi par la personne responsable de la conformité et attestant de celle-ci;
- l. *signe de conformité*: le symbole ou la désignation fixé ou reconnu par l'Etat, qui indique la conformité du produit;
- m. *enregistrement*: le dépôt, auprès des autorités compétentes, de la documentation nécessaire en vue de l'offre, de la mise sur le marché, de la mise en service ou de l'utilisation d'un produit;
- n. *homologation*: l'autorisation d'offrir, de mettre sur le marché, de mettre en service ou d'utiliser un produit selon l'usage indiqué ou aux conditions déterminées;
- o. *accréditation*: la reconnaissance formelle de la compétence d'un organisme pour procéder à certains essais ou à certaines évaluations de la conformité;
- p. *contrôle postérieur*: l'activité étatique des organes de contrôle, visant à ce que les produits offerts, mis sur le marché ou mis en service satisfassent aux règlements techniques.

Chapitre 2: Adoption de règlements techniques

Section 1: Principes

Art. 4 Respect des principes

Le Conseil fédéral et l'administration veillent, lorsqu'ils élaborent, arrêtent et modifient des règlements techniques, à respecter les principes de la présente section.

Art. 5 Elaboration des règlements techniques en général

¹ Les règlements techniques sont formulés de manière à engendrer le moins possible d'entraves techniques au commerce.

² A cette fin, ils sont en principe élaborés de manière à être compatibles avec ceux des principaux partenaires commerciaux de la Suisse.

³ Des dérogations au principe du 1^{er} alinéa ne sont admissibles que dans la mesure:

- a. où elles sont rendues nécessaires par des intérêts publics prépondérants, et
- b. où elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée aux échanges.

⁴ Constituent des intérêts au sens du 3^e alinéa, lettre a, notamment:

- a. la protection de la morale, de l'ordre et de la sécurité publics;
- b. la protection de la santé et de la vie des êtres humains, des animaux et des plantes;
- c. la protection du milieu naturel;
- d. la protection de la sécurité au lieu de travail;

- e. la protection des consommateurs et de la loyauté dans les transactions commerciales;
- f. la protection du patrimoine culturel national;
- g. la protection de la propriété.

Art. 6 Elaboration des règlements techniques quant aux procédures

¹ A moins que l'article 5 n'exige qu'on y déroge:

- a. plusieurs types de procédures d'évaluation de la conformité sont en principe prévus au choix; au moins l'un d'eux doit en règle générale permettre à la personne qui fabrique le produit d'évaluer elle-même la conformité;
- b. les essais et les évaluations de la conformité par des tiers, dans la mesure où ils constituent une condition de l'offre, de la mise sur le marché, de la mise en service, de l'utilisation ou de l'élimination de produits, sont en principe prévus comme des activités de droit privé.

² Lorsque pour des produits déterminés, différents essais, évaluations de la conformité, enregistrements ou homologations sont exigés ou que plusieurs autorités sont compétentes, la coordination des procédures et des compétences doit être assurée.

Art. 7 Transmission d'informations et consultation internationales

Sont transmis dans le cadre d'accords internationaux:

- a. les projets de règlements techniques, pour information et consultation;
- b. les textes de règlements techniques adoptés.

Section 2: Examen périodique

Art. 8

¹ Le Conseil fédéral examine périodiquement, au moins tous les six ans, si les règlements techniques satisfont aux principes des articles 5 et 6.

² Il rapporte aux Chambres fédérales le résultat de cet examen. Si nécessaire, il leur propose de modifier ou d'abroger leurs actes et modifie ou abroge des ordonnances. A cette fin, il prend en considération l'évolution en Suisse et à l'étranger dans le domaine des règlements et des normes techniques.

³ Il leur rapporte également l'application qui est faite de l'article 7.

⁴ Le Département fédéral de l'économie publique élabore le rapport avec les départements compétents et propose au Conseil fédéral le programme de mesures approprié.

Chapitre 3: Compétences et tâches du Conseil fédéral

Section 1:

Essais, évaluation de la conformité, enregistrement, homologation, signes de conformité

Art. 9 Procédures

Le Conseil fédéral peut arrêter les procédures d'essais, d'évaluation de la conformité, d'enregistrement et d'homologation.

Art. 10 Organismes

Le Conseil fédéral peut arrêter les exigences auxquelles doivent répondre les organismes qui procèdent à des essais, à l'évaluation de la conformité, à l'enregistrement ou à l'homologation.

Art. 11 Signes de conformité

¹ Le Conseil fédéral peut fixer les signes attestant de la conformité et arrêter les procédures adéquates.

² Il peut arrêter des dispositions afin de protéger ces signes contre les risques de confusion et d'utilisation abusive.

Section 2: Accréditation

Art. 12

¹ Le Conseil fédéral établit, en tenant compte des exigences arrêtées au niveau international, un système suisse d'accréditation des organismes qui procèdent à des essais ou à des évaluations de la conformité des produits ou qui exercent des activités semblables relatives à des personnes, à des services ou à des procédures.

² En particulier, il:

- a. désigne l'autorité habilitée à octroyer l'accréditation;
- b. fixe les conditions de l'accréditation et la procédure;
- c. arrête le statut juridique des organismes accrédités et les effets juridiques de leur activité.

Section 3: Normalisation

Art. 13

Si des règlements techniques renvoient à des normes techniques ou qu'un tel renvoi est prévu, le Conseil fédéral ou l'autorité qu'il désigne peut, en vue de l'élaboration de ces normes:

- a. décider que la Suisse participera, par une contribution financière ou autre, à des mandats confiés à des organismes internationaux de normalisation;

- b. charger des organismes nationaux de normalisation de défendre les intérêts suisses au sein des organes directeurs d'organismes internationaux de normalisation et prévoir une indemnisation.

Section 4: Règlements techniques d'un Etat étranger

Art. 14

Lorsqu'un Etat étranger exige pour des produits à importer une attestation de l'Etat exportateur confirmant que les règlements techniques de l'Etat importateur sont respectés, le Conseil fédéral peut régler l'établissement de cette attestation.

Section 5: Centre de renseignements

Art. 15

¹ Le Conseil fédéral pourvoit à la création et au fonctionnement d'un centre national de renseignements sur les règlements et les normes techniques.

² Il peut charger des organismes privés de la création et du fonctionnement de ce centre et prévoir une indemnisation.

Section 6: Accords internationaux

Art. 16 Conclusion

¹ Dans le but d'empêcher la création d'entraves techniques au commerce, de les réduire ou de les éliminer, le Conseil fédéral peut conclure des accords internationaux portant notamment sur:

- a. la reconnaissance des organismes d'essais, d'évaluation de la conformité, d'enregistrement et d'homologation;
- b. la reconnaissance des essais, des évaluations de la conformité, des enregistrements et des homologations;
- c. la reconnaissance des signes de conformité;
- d. la reconnaissance des systèmes d'accréditation et des organismes accrédités;
- e. l'octroi de mandats de normalisation à des organismes internationaux de normalisation, dans la mesure où des règlements techniques renvoient à certaines normes techniques ou qu'un tel renvoi est prévu;
- f. l'information et la consultation relatives à l'élaboration, l'adoption, la modification et l'application de règlements ou de normes techniques.

² Le Conseil fédéral peut également conclure des accords internationaux portant sur l'information et la consultation relatives à l'élaboration, l'adoption et la modification de règlements techniques des cantons.

Art. 17 Dispositions d'exécution

¹ Le Conseil fédéral arrête les dispositions nécessaires à l'exécution des accords internationaux portant sur les domaines visés à l'article 16.

² Il peut déléguer à des organismes privés des tâches concernant l'information et la consultation relatives à l'élaboration, l'adoption et la modification de règlements ou de normes techniques et prévoir une indemnisation.

Section 7: Emoluments

Art. 18

¹ Les organes chargés de tâches d'exécution en vertu de la présente loi ou en vertu d'autres dispositions dans le domaine des règlements techniques peuvent percevoir des émoluments.

² Le Conseil fédéral arrête les dispositions sur les émoluments. Il peut déléguer cette compétence pour certains domaines au département compétent.

Chapitre 4: Droits et devoirs des personnes concernées

Section 1: Preuves de conformité

Art. 19 Principe

¹ Si une preuve de conformité est exigée, elle doit être apportée par la personne qui offre, met sur le marché ou met en service le produit.

² Celui qui offre, met sur le marché ou met en service un produit est néanmoins libéré du fardeau de la preuve dans la mesure où:

- a. la preuve peut être apportée par celui qui a mis le produit sur le marché antérieurement, si le produit n'a subi aucune modification;
- b. celui qui met un produit fabriqué en série sur le marché parvient à prouver l'identité de la série et est en droit de présumer que des produits de la même série ont déjà été légalement mis sur le marché.

Art. 20 Validité de l'essai et de l'évaluation de la conformité

¹ Si un essai ou une évaluation par des tiers est exigé, le rapport d'essai ou l'attestation de conformité a valeur de preuve dans le cas où il émane d'un organisme qui est, pour le domaine en question:

- a. accrédité en Suisse;
- b. reconnu par la Suisse dans le cadre d'un accord international, ou
- c. habilité ou reconnu à un autre titre par le droit suisse.

² Le rapport d'essai ou l'attestation de conformité établi par un organisme étranger qui n'est pas reconnu en vertu du 1^{er} alinéa n'a valeur de preuve que s'il peut être établi de manière vraisemblable:

- a. que les procédures d'essais ou d'évaluation de la conformité qui ont été appliquées satisfont aux exigences suisses, et
- b. que l'organisme étranger dispose de qualifications équivalentes à celles exigées en Suisse.

³ L'Office fédéral des affaires économiques extérieures peut, en accord avec l'office fédéral compétent, ordonner que les rapports d'essai ou les attestations de conformité n'ont pas valeur de preuve au sens du 2^e alinéa lorsque des organismes suisses qualifiés, leurs rapports d'essai ou leurs attestations de conformité ne sont pas reconnus dans l'Etat de l'organisme étranger. Elles prennent en compte, dans leur décision, les intérêts suisses en matière d'économie et de commerce extérieur.

Section 2: Contrôle postérieur (surveillance du marché)

Art. 21 Compétences de l'organe de contrôle

¹ L'organe chargé par la loi du contrôle postérieur peut exiger les preuves et les informations nécessaires, prélever des échantillons, faire procéder à des essais et, pendant les heures de travail habituelles, pénétrer dans les locaux commerciaux de personnes soumises à l'obligation de renseigner, afin de les inspecter.

² Il est habilité à prendre les mesures nécessaires:

- a. si les preuves, les informations ou les échantillons exigés ne sont pas fournis dans un délai convenable;
- b. si un produit n'est pas conforme aux règlements techniques applicables, ou
- c. s'il existe des raisons concrètes de soupçonner qu'un produit satisfaisant aux règlements techniques applicables constitue un danger grave et immédiat pour un intérêt public au sens de l'article 5, 4^e alinéa.

³ Dans des cas graves, l'office fédéral compétent peut interdire toute nouvelle offre, mise sur le marché ou mise en service ou ordonner le retrait de produits mis sur le marché ou mis en service.

Art. 22 Exécution des contrôles

¹ Les mesures prises par les organes chargés du contrôle postérieur doivent tenir compte du danger que constituent les produits concernés et ne doivent pas entraver inutilement leur commercialisation ou leur utilisation.

² Les mesures prises au sens de l'article 21, 2^e alinéa, lettre c, doivent être communiquées à l'office fédéral compétent et confirmées par celui-ci dans le mois qui suit, sans quoi elles deviennent caduques. Si l'office fédéral confirme ces mesures, il prépare immédiatement l'adaptation des règlements techniques en question.

Section 3: Entraide administrative

Art. 23 Entraide administrative en Suisse

Les organes compétents de la Confédération et des cantons peuvent se transmettre les renseignements et les documents nécessaires à l'application de règlements techniques.

Art. 24 Entraide administrative internationale

¹ Tout office fédéral chargé d'appliquer des règlements techniques, ou d'en surveiller l'application peut demander des renseignements et des documents aux autorités étrangères chargées d'appliquer des règlements techniques.

² Il peut transmettre à des autorités étrangères chargées d'appliquer des règlements techniques des renseignements et des documents qui ne sont pas d'accès public, s'il est assuré:

- a. que l'autorité étrangère requérante est liée par le secret de fonction;
- b. qu'elle emploie les informations reçues uniquement dans le cadre d'une procédure administrative relative à l'application de règlements techniques et qu'elle ne les transmet pas à des tiers;
- c. que seules les informations nécessaires à l'application de règlements techniques sont transmises;
- d. que les secrets de fabrication et d'affaires ne sont pas relevés, à moins que la transmission de ces informations ne soit nécessaire afin d'éviter que la santé et la vie des êtres humains, des animaux et des plantes ne soient mises en danger.

³ Les dispositions sur l'entraide en matière pénale sont réservées.

Chapitre 5: Dispositions pénales

Art. 25 Faux

Sera puni de l'emprisonnement ou d'une amende de 200 000 francs au plus quiconque, pour tromper autrui dans les relations d'affaires:

- a. aura contrefait ou falsifié des attestations d'accréditation, d'essais, d'évaluation de la conformité ou d'autorisation ou aura, pour ce faire, abusé de la signature ou de la marque de l'organisme qualifié;
- b. aura contrefait ou falsifié le rapport ou l'expertise d'une personne ou d'un organisme chargé de déterminer si des organismes procédant à des essais, à des évaluations de la conformité ou à des homologations satisfont aux conditions d'accréditation;
- c. aura abusé de la signature ou de la marque d'une telle personne ou d'un tel organisme pour établir une fausse expertise ou un faux rapport;
- d. aura contrefait ou falsifié le rapport ou l'expertise d'une personne ou d'un organisme devant se prononcer sur des éléments déterminant pour l'offre, la mise sur le marché ou la mise en service de produits;

- e. aura abusé de la signature ou de la marque d'une telle personne ou d'un tel organisme pour établir une fausse expertise ou un faux rapport.

Art. 26 Constatation fausse

Sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende pour 200 000 francs au plus quiconque, pour tromper autrui dans les relations d'affaires:

- a. aura, en tant qu'organe d'un organisme d'accréditation, certifié un rapport inexact sur le respect des conditions d'accréditation;
- b. aura, en tant qu'organisme d'essais, d'évaluation de la conformité ou d'autorisation, certifié un rapport inexact sur le respect des conditions de l'offre, de la mise sur le marché ou de la mise en service de produits;
- c. aura, étant chargé de se prononcer sur des éléments constituant une condition de l'accréditation, de l'attestation de conformité ou de l'homologation, rendu un rapport inexact.

Art. 27 Obtention frauduleuse d'une constatation fausse

Sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende pour 200 000 francs au plus quiconque:

- a. en induisant en erreur l'organe d'un organisme d'accréditation, l'aura amené à constater faussement l'accréditation ou, en induisant en erreur une personne ou un organisme devant se prononcer sur les éléments constituant les conditions d'une accréditation, l'aura amené à établir une expertise ou un rapport inexact;
- b. en induisant en erreur un organe d'un organisme d'essais, d'évaluation de la conformité ou d'homologation, l'aura amené à établir un rapport, un certificat ou une attestation inexact de conformité d'un produit ou, en induisant en erreur une personne ou un organisme devant se prononcer sur les éléments conditionnant ces attestations, l'aura amené à établir une expertise ou un rapport inexact.

Art. 28 Utilisation d'attestations fausses ou inexactes

Sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende pour 200 000 francs au plus quiconque, pour tromper autrui dans les relations d'affaires:

- a. aura utilisé ou laissé utiliser des attestations d'accréditation, d'essais, de conformité et d'homologation fausses ou inexactes faites par un tiers;
- b. aura fait valoir frauduleusement une attestation d'accréditation, d'essais, de conformité et d'homologation de toute autre manière que celles prévues à la lettre a et aux articles 25 à 27.

Art. 29 Titres étrangers

Les dispositions des articles 25 à 28 sont aussi applicables aux titres étrangers.

Art. 30 Etablissement non autorisé de déclarations de conformité, apposition et utilisation non autorisées de signes de conformité

Sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende pour 100 000 francs au plus quiconque, pour tromper autrui dans les relations juridiques:

- a. aura établi des déclarations de conformité pour des produits non conformes aux règlements techniques ou mis sur le marché de tels produits pourvus d'une déclaration de conformité;
- b. aura apposé le signe de conformité sur des produits non conformes aux règlements techniques ou mis sur le marché des produits portant un tel signe.

Art. 31 Avantages patrimoniaux acquis de façon illicite

Les avantages patrimoniaux résultant d'actes illicites prévus aux articles 25 à 30 peuvent être confisqués conformément aux articles 58 et suivants du code pénal¹⁾.

Art. 32 Poursuite pénale

La poursuite pénale incombe aux cantons.

Chapitre 6: Dispositions finales

Art. 33 Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution.

Art. 34 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N37443

¹⁾ RS 311.0

Modifications du droit en vigueur

1. Loi sur les rapports entre les conseils¹⁾

Art. 43, 3^e al., let. f

³ Dans ses messages et ses rapports, il indiquera:

- f. Pour les règlements techniques, la conformité avec les principes législatifs (art. 5 à 7) de la loi fédérale du ...²⁾ sur les entraves techniques au commerce.

2. Loi fédérale sur la protection de l'environnement³⁾

Art. 40 Mise sur le marché d'installations fabriquées en série

¹ Le Conseil fédéral peut subordonner la mise sur le marché d'installations fabriquées en série, dans la mesure des atteintes qu'elles portent à l'environnement, à une évaluation de la conformité, à l'application d'une marque d'épreuve, à un enregistrement ou à une homologation.

² Il peut reconnaître des essais, des évaluations de la conformité, des marques d'épreuve, des enregistrements et des homologations étrangers.

Art. 41, 1^{er} al.

¹ La Confédération exécute les articles ... 40 (mise sur le marché d'installations fabriquées en série) et ...

Art. 47, 1^{er} al.

¹ Les résultats d'expertise servant à l'évaluation de la conformité des installations fabriquées en série doivent être communiquées sur demande et publiés périodiquement.

¹⁾ RS 171.11

²⁾ RO ... (FF 1995 II 489)

³⁾ RS 814.01

3. Loi fédérale du 9 octobre 1992¹⁾ sur les denrées alimentaires et les objets usuels

Art. 3, 4^e al.

⁴ Les ingrédients sont les denrées alimentaires qui s'ajoutent à d'autres ou composent une denrée alimentaire et les additifs.

Art. 20, 1^{er} al.

¹ Quiconque distribue des denrées alimentaires renseigne, sur demande, l'acquéreur sur leur provenance (pays de production), leur dénomination spécifique et leur composition (ingrédients) ainsi que sur les indications prescrites à l'article 21.

N37443

¹⁾ RS 817.0; RO 1995 ... (FF 1992 VI 114)

Message concernant la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) du 15 février 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.013
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.04.1995
Date	
Data	
Seite	489-603
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 187

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.