

10.094

## **Message relatif à la métrologie**

du 27 octobre 2010

---

Mesdames les Présidentes,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, le projet de loi fédérale sur la métrologie ainsi que le projet de loi fédérale sur l'Institut fédéral de métrologie.

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

27 octobre 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

***L'Office fédéral de métrologie est destiné à devenir un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. La loi fédérale sur la métrologie en vigueur fait pour cela l'objet d'une révision totale; l'organisation et le financement du nouvel Institut fédéral de métrologie et les prescriptions en matière de métrologie seront réglés dans des lois séparées.***

*L'actuel Office fédéral de métrologie (METAS) a été créé en 1862 sous le nom d'Office fédéral de la vérification et installé au centre de Berne. Tout au long de son histoire, l'office a changé plusieurs fois de nom et de siège. Depuis les années 1960, METAS dispose de son propre bâtiment à Wabern près de Berne, qui abrite des laboratoires spécialement équipés pour répondre aux besoins des mesures de haute précision. En 2001, des locaux supplémentaires ont été mis en service, dotés de laboratoires modernes.*

*L'activité de METAS se fonde sur l'art. 125 de la Constitution et sur la loi du 9 juin 1977 sur la métrologie (RS 941.20). METAS est l'institut national de métrologie de la Suisse, et assume à ce titre les tâches essentielles de mise en place et de maintenance de l'infrastructure métrologique du pays. Les attributions principales de METAS sont les suivantes:*

- il élabore la base de mesure nationale, exploite à cet effet les laboratoires nécessaires et mène les travaux de recherche et de développement en la matière (mise à disposition des mesures de référence nationales, garantie de la reconnaissance internationale de ces mesures);*
- il veille à ce que, dans les transactions commerciales et dans les domaines de la santé, de la sécurité publique et de l'environnement, les mesures nécessaires soient effectuées de manière suffisamment précise et selon des critères reconnus (préparation de la législation, surveillance de la métrologie);*
- il met à la disposition de l'économie suisse, de l'administration et des milieux scientifiques des mesures de référence reconnues au niveau international, qui soient conformes aux exigences techniques actuelles et répondent aux besoins de précision de l'économie et de la recherche (diffusion des unités de mesure).*

*Depuis 1999, METAS est un office GMEB, c'est-à-dire une unité de l'administration centrale de la Confédération gérée par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. De ce fait, il n'a pas la personnalité juridique et ne tient pas non plus de comptabilité propre. Le taux de couverture des coûts de METAS est actuellement légèrement inférieur à 30 %.*

*La nouvelle réglementation découle d'une part d'examen consécutifs au rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, et d'autre part de l'évolution des instituts nationaux de métrologie en Europe. Le 25 mars 2009, dans le cadre du plan de mise en œuvre du rapport sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral a*

---

chargé le DFJP d'examiner l'organisation de METAS et de lui soumettre avant la fin de l'année 2009 des propositions quant à la marche à suivre. Un examen sous l'angle du gouvernement d'entreprise montre que METAS est en un certain sens un office fédéral plutôt atypique, car les prestations régaliennes ne constituent pas l'essentiel de ses activités. Les tâches, les structures et les défis de METAS sont davantage conditionnés par le marché que par la politique. En diffusant les unités de mesure auprès de l'économie, de l'administration et des milieux scientifiques, METAS fournit principalement des services à caractère monopolistique. L'attribution formelle de tâches n'empêche pas qu'en matière de diffusion d'unités de mesure et d'évaluation de la conformité, METAS soit déjà concurrencé sur le marché suisse par des instituts de métrologie étrangers. METAS dispose de structures scientifiques, technologiques et organisationnelles performantes et concurrentielles sur la scène internationale. Sa haute compétence dans le domaine de la métrologie et son orientation vers les résultats sont reconnues au plan international et appréciées de sa clientèle. Les défis évoqués imposent à METAS une organisation souple et, simultanément, un lien malgré tout avec l'Etat. Les deux buts peuvent être atteints par la création d'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et tenant sa propre comptabilité, et par la transformation de METAS en une unité décentralisée de l'administration fédérale.

Au début des travaux de révision de la loi sur la métrologie, il est vite apparu qu'il serait très difficile d'introduire dans le texte existant les nombreuses dispositions organisationnelles censées régir un établissement de droit public. De plus, d'autres dispositions devaient également être adaptées, de sorte que, conformément aux principes de la technique législative, les conditions d'une révision totale étaient réunies. Des réponses claires à la consultation ont en outre montré que la création de deux lois – une loi sur la métrologie (LMétr) et une loi d'organisation (LIFM) – était indiquée.

Alors que les structures de METAS et les modalités de son pilotage par la Confédération en tant que propriétaire sont reformulées dans le présent projet de loi, les tâches de l'Institut à créer restent matériellement les mêmes. La révision est l'occasion d'actualiser et d'améliorer divers éléments de la base légale de la métrologie en Suisse, en tenant compte du nouveau contexte international. Les points essentiels de la révision sont les suivants:

- *Adaptation des structures: l'Institut doit devenir un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et tenant sa propre comptabilité. Le projet de loi suit les orientations fixées par le Conseil fédéral dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise, les considérants qu'il y expose et les exemples fournis par plusieurs décentralisations récentes.*
- *Intégration de la loi réglementant l'heure: la loi réglementant l'heure en Suisse sera abrogée et ses dispositions seront intégrées à la nouvelle loi sur la métrologie.*
- *Adaptation du niveau de réglementation: certains principes qui ne figuraient pas jusqu'ici dans la loi seront désormais intégrés dans celle-ci (par ex. la traçabilité).*

- 
- *Bases de la coopération: la loi jette les bases de la coopération internationale et de la collaboration avec des organisations tant nationales qu'internationales. De plus, elle crée les bases légales permettant la conclusion d'accords internationaux par le Conseil fédéral.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>7306</b>
<b>1 Caractéristiques essentielles du projet</b>	<b>7310</b>
1.1 Contexte	7310
1.1.1 Genèse de l'Office fédéral de métrologie	7310
1.1.2 Tâches de l'Office fédéral de métrologie	7311
1.1.3 Environnement international	7313
1.2 Statut juridique de l'Office fédéral de métrologie	7316
1.2.1 Situation actuelle	7316
1.2.2 Motifs d'une nouvelle réglementation	7317
1.2.3 Autres solutions étudiées	7318
1.2.4 Portée de la révision	7319
1.3 Points essentiels de la révision	7319
1.4 Situation financière et évolution attendue	7319
1.5 Résultat de la consultation	7320
<b>2 Commentaire des dispositions</b>	<b>7322</b>
2.1 Loi fédérale sur la métrologie (projet A)	7322
2.2 Loi fédérale sur l'Institut fédéral de métrologie (projet B)	7333
<b>3 Conséquences</b>	<b>7346</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	7346
3.2 Conséquences pour les cantons	7346
3.3 Conséquences pour l'économie	7347
<b>4 Lien avec le programme de la législature</b>	<b>7347</b>
<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>7347</b>
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	7347
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	7347
5.3 Forme de l'acte	7348
5.4 Délégation de compétences législatives	7348
<b>A Loi fédérale sur la métrologie (Projet)</b>	<b>7349</b>
<b>B Loi fédérale sur l'Institut fédéral de métrologie (Projet)</b>	<b>7357</b>

# Message

## 1 Caractéristiques essentielles du projet

### 1.1 Contexte

#### 1.1.1 Genèse de l'Office fédéral de métrologie

Dans la première constitution de 1848, on trouve déjà trace des efforts consentis durant des décennies pour harmoniser les poids et mesures: des compétences législatives globales et exclusives ont été attribuées à la Confédération en matière de métrologie.

En septembre 1862, un arrêté du Conseil fédéral instituait l'actuel Office fédéral de la métrologie sous le nom d'*Office fédéral de la vérification*. En 1909, l'office est devenu le *Bureau fédéral des poids et mesures* à la faveur de l'entrée en vigueur d'une loi fédérale sur les poids et mesures. En 1914, l'office a pris possession de son premier immeuble spécifique, doté de laboratoires spéciaux et sis à la Wildstrasse, dans le quartier du Kirchenfeld en ville de Berne. Dans les années 1950, de nouvelles activités métrologiques ont rendu ce premier immeuble inapte à répondre aux nouvelles exigences posées aux laboratoires de métrologie: il est alors devenu évident qu'une extension du bâtiment ne pouvait fournir de solution au problème et qu'un nouveau bâtiment s'imposait. Le terrain finalement retenu pour la construction d'un institut national de métrologie faisait partie de l'ancien domaine Viktoria à Wabern, près de Berne. L'office a occupé ses nouveaux locaux à partir de 1965. La loi du 9 juin 1977 sur la métrologie (ci-après: «loi sur la métrologie en vigueur»)<sup>1</sup> et l'ordonnance sur les unités du 23 novembre 1977<sup>2</sup> sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1978. Simultanément, l'office changeait de nom pour devenir l'*Office fédéral de métrologie (OFMET)*. L'évolution de la métrologie dans les domaines environnemental, sanitaire et industriel a provoqué un accroissement progressif en personnel et en laboratoires. En mai 2001, après huit ans de planification et de construction, des bâtiments supplémentaires ont été inaugurés. La surface utile des bâtiments datant des années 1960 s'est ainsi agrandie de plus de 50 % et l'on a créé une infrastructure de laboratoires répondant aux exigences techniques les plus récentes.

Depuis 1986, METAS abrite le Service d'étalonnage suisse, et en 1991, le Conseil fédéral a confié à l'office l'accréditation. En raison de la demande croissante de l'économie pour des prestations d'accréditation, le domaine concerné a crû sans discontinuer, jusqu'à devenir une division, le Service d'accréditation suisse (SAS). En 2001, ce développement a été consacré par la nouvelle désignation d'Office fédéral de métrologie et d'accréditation (METAS). Sur le plan international, l'évolution en matière de normes posées aux services d'accréditation a suscité dès 2002 des critiques de l'*European Cooperation for Accreditation* (EA) quant à l'insertion organisationnelle du SAS au sein de METAS à titre de division. Sur décision du Conseil fédéral, le SAS a été transféré le 1<sup>er</sup> avril 2006 au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) du Département fédéral de l'économie, où il a le statut d'unité

<sup>1</sup> RS 941.20

<sup>2</sup> RO 1977 2405, 1981 634, 1984 1529. L'ordonnance sur les unités en vigueur date du 23 novembre 1994 (RS 941.202).

GMEB autonome de METAS. Depuis ce transfert, l'Office fédéral porte le nom d'*Office fédéral de métrologie (METAS)*.

### 1.1.2 Tâches de l'Office fédéral de métrologie

Des unités et méthodes de mesure fiables et internationalement reconnues sont des conditions essentielles de la protection et de la sécurité de l'espace économique, de la recherche et de la science, et servent le bien-être de la population. Elles exigent une réglementation légale et une étroite coopération internationale. Elles concernent la santé et partant le bien-être de l'espèce humaine et des animaux, la production décentralisée et le commerce des biens et services, les transactions commerciales, l'environnement et bien d'autres domaines encore.

Pour ce qui est de la mise en place et de la maintenance des infrastructures métrologiques, les instituts nationaux de métrologie jouent le rôle principal. METAS est l'institut national de métrologie de la Suisse et occupe le sommet de la pyramide de la métrologie dans notre pays. Compte tenu de ses mandats légaux<sup>3</sup>, les tâches de METAS peuvent être formulées ainsi:

- METAS veille à ce que, dans les transactions commerciales, et dans les domaines de la santé, de la sécurité publique et de l'environnement, les mesures nécessaires soient effectuées de manière suffisamment précise et selon des critères reconnus (préparation de la législation, surveillance de la métrologie);
- METAS élabore la base de mesure nationale (mise à disposition, comparaison internationale et reconnaissance mutuelle des mesures de référence nationales), exploite à cet effet les laboratoires nécessaires et mène les travaux de recherche et de développement en la matière;
- METAS met à la disposition de l'économie suisse, de l'administration et des milieux scientifiques des mesures de référence reconnues au niveau international, qui soient conformes aux exigences techniques actuelles et répondent aux besoins de précision de l'économie et de la recherche (diffusion des unités de mesure);
- METAS désigne des organismes spécialisés chargés d'évaluer la conformité des instruments de mesure dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE;
- METAS gère son propre organisme d'évaluation de la conformité pour l'examen et la certification des instruments de mesure et des systèmes de gestion des fabricants d'instruments de mesure.

Pour l'accomplissement de ses tâches et activités, METAS a défini trois groupes de produits GMEB.

Le groupe de produits 1 «Base de mesure nationale» englobe toutes les bases et prestations préalables que METAS est tenu de fournir en vertu de la loi sur la métro-

<sup>3</sup> Loi fédérale du 9 juin 1977 sur la métrologie (RS 941.20); accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (RS 0.946.526.81); ordonnance du 23 novembre 1994 sur les unités (RS 941.202); ordonnance du 15 février 2006 sur les instruments de mesure (RS 941.210); ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (RS 172.213.1).

logie en vigueur et qui sont les conditions métrologiques indispensables aux groupes de produits 2 «Métrologie légale» et 3 «Métrologie industrielle».

Les tâches du groupe de produits 1 «Base de mesure nationale» incluent:

- la mise à disposition d’une infrastructure de laboratoires de haut niveau et des compétences nécessaires, qui doivent permettre d’évaluer et de calibrer les instruments de mesure les plus récents et les plus précis mis sur le marché et utilisés par la recherche et l’économie suisses;
- l’exécution des projets de recherche et de développement nécessaires à cette fin;
- la participation active aux organisations internationales de métrologie (Organisation internationale pour l’établissement d’un bureau international de poids et mesures, Convention du Mètre; Organisation internationale de métrologie légale), condition indispensable à la reconnaissance internationale des mesures de référence pour les grandeurs les plus importantes, à un niveau de précision répondant aux exigences de la recherche, de l’économie et de la société suisses;
- la maintenance de l’infrastructure de laboratoires et la préservation des connaissances spécialisées.

Les nouveaux domaines scientifiques et les nouvelles technologies sont pour une grande part tributaires de bases et de procédures métrologiques adéquates. En sa qualité d’institut national de métrologie de la Suisse, METAS occupe le sommet de la pyramide de la métrologie dans notre pays. Il se doit donc non seulement de suivre les progrès techniques, mais également de les favoriser par une recherche-développement axée sur les bases métrologiques indispensables, dans le souci de répondre aux besoins de la recherche et de l’économie suisses. Ce n’est qu’ainsi que l’on peut s’assurer que METAS soit en mesure de calibrer les instruments de mesure les plus précis du marché par des instruments de mesure et d’étalonnage internationalement reconnus et de certifier, grâce aux technologies les plus avancées, les instruments de mesure du marché suisse conformément aux dispositions légales régissant la métrologie en Suisse. Pour des raisons évidentes, cette tâche ne saurait être assumée à l’aide des mêmes instruments que ceux qu’il faut vérifier. Comme dans d’autres instituts nationaux de métrologie, une grande part des travaux de METAS relève donc de la recherche et du développement. On crée ainsi des outils de mesure adéquats ou l’on modifie le conditionnement et les caractéristiques d’appareils commercialisés (par ex. en les comparant aux mesures de référence d’autres instituts nationaux de métrologie) de manière à pouvoir les utiliser pour l’étalonnage et la certification d’appareils semblables. Les projets de recherche et de développement de METAS répondent à la demande des milieux de la recherche et de l’économie, conformément au mandat qui lui est assigné. Les résultats des travaux de recherche et de développement profitent directement à l’équipement, à la maintenance et à l’essor des places de mesure, de même qu’à la diversification de l’offre métrologique.

Le groupe de produits 2 «Métrologie légale» réunit toutes les tâches confiées à METAS en vertu des réglementations étatiques en matière de législation, de surveillance, d’exécution et de métrologie dans les domaines du commerce, de la santé, de la protection de l’environnement et de la sécurité publique, de même que les constats officiels d’états de faits auxquels il procède au titre des mêmes dispositions.

Ces tâches incluent l'élaboration d'actes normatifs négociés avec les principaux partenaires et la participation active aux organisations nationales et internationales de la métrologie légale. METAS peut ainsi s'assurer que la législation en matière de métrologie réponde aux besoins de l'économie et de la société suisses, que les instruments de mesure échappent aux entraves techniques au commerce et que les vérifications multiples soient évitées. D'autres tâches relevant de ce groupe de produits sont la formation des vérificateurs, l'assistance aux organismes cantonaux de métrologie (offices de vérification), l'examen, l'autorisation, la désignation et la surveillance des organismes d'évaluation de la conformité, la coordination de la surveillance du marché et la mise en œuvre des mesures éventuelles, l'information, le conseil, les expertises, et enfin l'évaluation de la conformité, l'approbation et la vérification des instruments de mesure.

Le groupe de produits 3 «Métrologie industrielle» concerne la diffusion auprès de la clientèle d'unités de mesure élaborées et reconnues dans le contexte international. Pour son développement, sa production, son contrôle de qualité et les échanges transfrontaliers de biens, l'industrie est tributaire d'unités de mesure dont la traçabilité au Système international d'unités est garantie par des mesures de référence internationales. A cet égard, METAS veille à ce que l'infrastructure de mesure, d'examen et de certification réponde aux besoins de l'économie et de la recherche suisses en matière de développement, de production, d'examen et de services conformément aux impératifs scientifiques, techniques ou économiques, et de manière à garantir la qualité.

L'infrastructure métrologique de pointe de METAS et son expertise multiforme sont mises à la disposition de l'économie pour des examens particuliers et sous la forme de conseils, de formations et de collaboration au développement de normes (transfert de connaissances, appui à l'innovation).

### **1.1.3 Environnement international**

Dans le domaine de la métrologie, la coopération internationale est non seulement importante, mais encore essentielle à l'établissement d'unités uniformes, de même qu'à la reconnaissance internationale et à la comparabilité des résultats de mesures. Ce n'est donc pas un hasard si le premier accord international technico-scientifique a eu pour objet la métrologie: la Convention du 20 mai 1875 relative à l'établissement d'un bureau international des poids et mesures (Convention du Mètre)<sup>4</sup>. La Convention du Mètre, dont la Suisse est membre fondateur, vise l'uniformisation au plan international des unités et systèmes de mesure. En d'autres termes, dans le monde entier, l'uniformité des mesures et leur traçabilité au Système international d'unités (Système international d'unités: SI) doivent être garanties. A cet égard, la reconnaissance mutuelle des étalons nationaux (mesures de référence), ainsi que des méthodes de mesure et des certificats des instituts nationaux de métrologie, revêt une importance primordiale.

Concrètement, la coopération entre les instituts nationaux de métrologie se déploie principalement au plan continental. En 1987, les instituts nationaux de métrologie européens se sont regroupés, avec la participation de METAS, en une communauté nommée *European Collaboration in Measurement Standards* (EUROMET, devenue

entre-temps EURAMET). EUROMET a institué des comités techniques pour les diverses grandeurs et procédé à des mesures comparatives servant à l'examen des possibilités de mesure des instituts nationaux de métrologie. Depuis peu, METAS et des instituts de métrologie comparables en Europe sont confrontés à des difficultés croissantes pour constituer la masse critique qui permettrait d'élaborer les bases métrologiques dans de nouveaux domaines, par exemple en matière de nanotechnologies ou de biotechnologies. De plus, des secteurs tels la chimie, la médecine, la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement, bien que n'étant pas foncièrement nouveaux, sont des domaines dans lesquels la métrologie revêt une importance croissante. Enfin, il s'agit de répondre aux besoins des divers secteurs économiques, confrontés à nombre de défis métrologiques dans un environnement en rapide mutation. Pour faire face aux besoins croissants en matière de recherche et de développement dans le domaine des infrastructures métrologiques (en vue de définir et de mettre à disposition les bases de mesure nécessaires), les instituts de métrologie collaborant au sein d'EUROMET se sont efforcés de mettre sur pied un programme européen commun de recherche et de développement en métrologie<sup>5</sup>. Afin qu'EUROMET puisse jouer le rôle d'organisation porteuse d'un programme de recherche financé sur des fonds de tiers, l'association a dû se transformer en une organisation dotée de la personnalité juridique et d'organes soumis à une réglementation contraignante. En janvier 2007 est ainsi née l'*European Association of National Metrology Institutes* (EURAMET). EURAMET est une association enregistrée selon le droit allemand. Son siège est à Braunschweig. EURAMET a repris toutes les activités d'EUROMET à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2007. METAS compte au nombre de ses membres fondateurs, et son adhésion repose sur l'art. 12 de la loi sur la métrologie en vigueur. Les membres d'EURAMET ont fourni les structures ayant permis le lancement, en 2007, du programme européen de recherche et de développement métrologiques.

Les instituts nationaux de métrologie échangent (encore) généreusement et souvent librement leurs informations, notamment en matière de recherche et de développement dans le domaine de la métrologie et de la consolidation du système international d'unités. Mais cela peut changer dès lors que l'on veut garantir la compétitivité d'une économie nationale. La situation évolue en particulier vers une plus forte concurrence entre les offres des instituts de métrologie en Europe. A cet égard, il faudra trouver un équilibre par la définition d'une forme appropriée de coopération internationale, de sorte que METAS reste un partenaire fiable sans pour autant se montrer naïf en partageant aveuglément ses résultats de recherches et ses connaissances. La Convention du Mètre a institué une structure qui exige une situation concurrentielle particulière entre les instituts nationaux de métrologie: on a besoin d'un nombre suffisant d'instituts métrologiques nationaux indépendants pour atteindre l'objectif essentiel de la Convention du Mètre, à savoir l'élaboration d'étalons primaires (mesures de référence pour certaines grandeurs) au profit du Système international d'unités, vérifiables par des comparaisons mutuelles. En d'autres termes, une concurrence d'éviction classique qui ne laisserait survivre que quelques grands instituts nationaux de métrologie est contraire à l'esprit de la Convention du Mètre et du Système international d'unités.

<sup>5</sup> JO L 257 du 30.9.2009, p. 12.

En métrologie légale, les normes applicables aux instruments de mesure relèvent de l'Organisation internationale de métrologie légale (*Organisation internationale de métrologie légale* OIML). Un système de reconnaissance mutuelle des résultats d'essais effectués dans le cadre de la mise sur le marché permet en outre une reconnaissance simplifiée des instruments de mesure dans le commerce international.

En comparaison européenne, METAS fait partie des instituts de métrologie de taille moyenne. Son renom est considérable dans le monde de la métrologie, auprès de ses clients et parmi les utilisateurs de ses services. Cela vaut d'une part pour ses travaux de recherche et de développement consacrés aux bases de mesure, pour la mise sur pied consécutive de places de mesure et pour sa participation aux comités techniques d'EURAMET. D'autre part, la renommée de METAS découle de la qualité de ses services, et notamment de la rapidité et de la souplesse relatives avec lesquelles ils sont offerts. Contrairement aux grands instituts métrologiques nationaux, METAS ne peut couvrir tous les secteurs de la métrologie et se cantonne principalement dans les domaines importants pour l'économie, la recherche et la société suisses.

L'organisation des instituts nationaux de métrologie en Europe diverge quant à sa forme. De plus, leurs champs d'activités ne se recouvrent pas totalement. Dans certains pays, la métrologie légale est confiée à un service autonome, les divers services métrologiques collaborant souvent étroitement. A propos du tableau comparatif ci-dessous présentant les instituts nationaux de métrologie de plusieurs Etats européens, il convient de relever que les Etats ont organisé et développé leurs administrations de manière très différenciée: une comparaison directe avec le système suisse est dès lors difficile.

Allemagne: la *Physikalisch-Technische Bundesanstalt* (établissement pour la physique et la technique) à Braunschweig est une haute autorité technique subordonnée au Ministère fédéral de l'économie et de la technologie. Son statut est comparable à celui de METAS en qualité d'office GMEB.

Autriche: le *Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen* (institut fédéral de métrologie et de vérification) est géré comme l'est un office fédéral en Suisse, tout en comportant divers éléments caractérisant la GMEB et les unités administratives décentralisées.

France: la forme organisationnelle du *Laboratoire national de métrologie et d'essais* correspond à celle d'un institut de droit public doté de la personnalité juridique et tenant sa propre comptabilité.

Royaume-Uni: le *National Physical Laboratory* (NPL) est compétent pour les aspects scientifiques et techniques, et le *National Measurement Office* (NMO) pour la métrologie légale. NMO est une «Executive Agency», ce qui correspond sur le plan organisationnel à un institut de droit public doté de la personnalité juridique et tenant sa propre comptabilité. NPL est une «Government Owned-Contractor Operated Organisation». L'Etat détient la fortune de l'organisation et les droits d'auteur. L'exploitation du NPL est assumée sur mandat de l'Etat par une NPL Management Ltd., filiale du «Serco group plc». Serco est une entreprise de services œuvrant sur le plan international, spécialisée dans l'exploitation d'institutions publiques. Le mandat d'exploitation est régulièrement mis au concours et a été attribué une première fois pour une durée de cinq ans.

Pays-Bas: le *Holland Metrology Group* est compétent en matière de métrologie. Il a été privatisé en 1989 et sa forme juridique ressemble à celle d'une société à responsabilité limitée. Il appartient en totalité à l'Etat néerlandais, qui en est le seul sociétaire. Il est organisé en holding et possède plusieurs filiales:

- VSL, chargée de l'élaboration des unités et de tâches de recherche;
- NMI Certin, un service de certification également actif dans le domaine des jeux de hasard (contrôle et certification d'automates de jeux);
- NMI Nederlands BV, qui vérifie des instruments de mesure, offre des étalonnages, et dispense des formations dans le domaine de la métrologie;
- Verispect, compétente pour la métrologie légale;
- NMI Italia, qui offre en Italie la certification d'automates de jeux.

Suède: une société anonyme, la *SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut AB*, assume les tâches d'un institut national de métrologie. L'Etat détient la totalité des actions de cette société.

## **1.2 Statut juridique de l'Office fédéral de métrologie**

### **1.2.1 Situation actuelle**

A l'heure actuelle, l'Office fédéral de métrologie (METAS) est une unité de l'administration centrale de la Confédération, subordonnée au Département fédéral de justice et police (DFJP; cf. l'annexe à l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, OLOGA<sup>6</sup>). Depuis 1999, METAS est géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire et compte ainsi au nombre des unités dites GMEB (art. 44 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>7</sup>; art. 42 à 46 de la loi sur les finances du 7 octobre 2005 (LFC)<sup>8</sup>). Le mandat actuel de METAS couvre la période de 2008 à 2012; il s'agit du troisième mandat de prestations attribué à l'office.

En qualité d'office GMEB, METAS ne tient pas sa propre comptabilité. METAS figure dans le budget et le compte d'Etat de la Confédération de la même manière que les autres unités de l'administration centrale. Une enveloppe budgétaire annuelle est allouée aux unités administratives GMEB, qui doivent tenir une comptabilité analytique par groupes de produits.

<sup>6</sup> RS 172.010.1

<sup>7</sup> RS 172.010

<sup>8</sup> RS 611.0

## 1.2.2

### Motifs d'une nouvelle réglementation

La nouvelle réglementation projetée repose d'une part sur des examens consécutifs au rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération<sup>9</sup> (rapport sur le gouvernement d'entreprise) et d'autre part sur l'évolution des instituts nationaux de métrologie en Europe. Le 25 mars 2009, dans le cadre de la mise en œuvre du rapport sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'examiner l'organisation de METAS et de lui présenter au plus tard à la fin de l'année 2009 des propositions sur la suite des opérations.

Un examen sous l'angle du rapport sur le gouvernement d'entreprise montre que METAS est en un certain sens un office fédéral plutôt atypique, car les prestations régaliennes ne constituent pas l'essentiel de ses activités. Même lorsqu'il s'agit de tâches régaliennes, elles sont souvent assumées sous forme de contrôles sur place exécutés par des unités décentralisées. METAS ne nécessite que peu de conduite politique. Bien qu'il soit tributaire de l'argent des contribuables pour une part relativement importante de 70 % de son budget, les intérêts politiques sont minimes en matière de métrologie, si l'on fait abstraction de l'objectif général qui est de doter la Suisse d'une métrologie fonctionnelle et d'infrastructures métrologiques suffisantes et de haute qualité permettant de répondre aux exigences de la recherche et de l'économie. La plupart des tâches de METAS relèvent du marché, même si elles ne sont pas soumises à une concurrence parfaite. En raison de ses particularités du point de vue technique, METAS n'entretient que peu de relations à caractère économique avec les autres unités de l'administration fédérale.

Les tâches, les structures et les défis de METAS sont davantage conditionnés par le marché que par la politique. En diffusant les unités de mesure auprès de l'économie, de l'administration et des milieux scientifiques, METAS fournit principalement des services à caractère monopolistique. Au-delà, l'office offre des services sur le marché et assume, dans une proportion modeste, des tâches relevant de la surveillance de l'économie et de la sécurité; les tâches ministérielles sont insignifiantes.

L'attribution formelle de tâches n'empêche pas qu'en matière de diffusion d'unités de mesure (tâches du groupe de produits 3) et d'évaluation de la conformité (partie des tâches du groupe de produits 2), METAS soit déjà concurrencé sur le marché suisse par des instituts de métrologie étrangers. En ce qui concerne l'évaluation de la conformité d'instruments de mesure, METAS affronte en outre la concurrence d'autres services d'évaluation de la conformité. Au sein de l'UE, la tendance est clairement de libéraliser totalement la vérification et de constituer une offre de services transfrontalière. Cette évolution aura également des répercussions sur la Suisse.

METAS dispose aujourd'hui de structures scientifiques, technologiques et organisationnelles performantes et concurrentielles sur la scène internationale. Sa haute compétence dans le domaine de la métrologie et son orientation vers les résultats sont reconnues au plan international et appréciées de sa clientèle. Les défis évoqués imposent à METAS une organisation souple et, simultanément, un lien avec l'Etat. Les deux buts peuvent être atteints par la création d'un établissement de droit public

<sup>9</sup> FF 2006 7799; complété par le rapport du Conseil fédéral du 25 mars 2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national (FF 2009 2299).

doté de la personnalité juridique et tenant sa propre comptabilité, et par la transformation de METAS en une unité décentralisée de l'administration fédérale.

### 1.2.3 Autres solutions étudiées

A propos du futur statut de METAS, diverses solutions ont été étudiées. Pour ce faire, on a également pris en considération les formes organisationnelles d'autres instituts étatiques de métrologie telles qu'on les recense en Europe. Le but de la réforme est de réduire progressivement la participation financière de la Confédération et, simultanément, de doter METAS d'un statut qui lui confère davantage d'indépendance financière et opérationnelle.

*Maintien du statu quo:* METAS resterait un office de l'administration centrale de la Confédération géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). Cette solution a été rejetée au motif qu'elle provoquerait une contraction des recettes. La métrologie légale (vérification) est déjà largement dominée par le droit européen, qui a introduit une concurrence pour l'approbation des instruments de mesure. Aujourd'hui déjà, on doit s'attendre à ce que d'autres catégories d'instruments de mesure soient libéralisées. METAS doit, grâce à son statut juridique, être en mesure de compenser des pertes de recettes et de mieux se positionner face aux autres instituts nationaux de métrologie qui multiplient depuis quelques années leurs activités à l'étranger.

Une *privatisation* serait envisageable, mais entraînerait plus de désavantages qu'elle n'offrirait de bénéfices. D'une part, on devrait séparer la métrologie industrielle et la métrologie légale, ce qui se traduirait par des pertes de synergies. D'autre part, une privatisation de METAS ne l'empêcherait pas de rester dépendant de l'appui financier de la Confédération. Une telle situation se rencontre dans des pays (notamment les Pays-Bas et la Suède) qui ont doté leurs instituts de métrologie d'une large autonomie.

Un *rapprochement avec le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche* (EMPA) a fait l'objet d'une étude approfondie en 2006, à l'occasion de laquelle on a constaté que peu d'activités se recoupaient et que METAS et l'EMPA œuvraient en amont et en aval l'un de l'autre. Certes, les deux champs d'activités sont couverts en France par le Laboratoire national de métrologie et d'essais. Mais la situation est différente pour METAS, qui a un autre mandat de recherche et dispose de son propre bâtiment à Wabern, ce qui ne favorise guère les synergies spatiales.

Lors de la consultation, certaines organisations ont suggéré de réorganiser les trois groupes de produits GMEB (cf. ch. 1.1.2) en dotant chacun d'un statut juridique différent. Séparer les groupes de produits 1 «Base nationale de mesure» et 3 «Métrologie industrielle» ne serait pas pertinent et nécessiterait une infrastructure à double. Le groupe de produits 2 «Métrologie légale» pourrait en principe être détaché et reprendrait la préparation de la législation et la surveillance en métrologie légale; en tant que laboratoire de vérification surveillé, l'Institut pourrait continuer à effectuer des vérifications. Une telle solution entraînerait un surcoût considérable car le savoir-faire nécessaire devrait être mis à disposition en deux endroits. Des expériences à l'étranger montrent en outre qu'une telle séparation est difficilement réalisable dans la pratique.

## 1.2.4 Portée de la révision

Il convient d'introduire dans la loi sur la métrologie en vigueur les normes de droit organisationnel qui régissent un établissement de droit public. Il est apparu qu'il serait très difficile d'introduire dans le texte de la loi en vigueur les nombreuses dispositions nécessaires. De plus, d'autres dispositions devaient également être adaptées, de sorte que, conformément aux principes de la technique législative, les conditions d'une révision totale étaient réunies. En outre, des voix ont clairement préconisé une loi purement métrologique, dénuée de normes de droit organisationnel. La loi sur la métrologie en vigueur a donc été entièrement révisée, et deux lois fédérales ont été élaborées: la loi sur la métrologie (LMétr) et la loi fédérale sur l'Institut fédéral de métrologie (LIFM).

## 1.3 Points essentiels de la révision

Alors que la nouvelle LIFM modifie les structures de l'Institut et son pilotage par la Confédération en tant que propriétaire, ses tâches ne subissent aucun changement matériel. La révision est l'occasion de tenir compte du nouveau contexte international et d'actualiser et d'améliorer divers éléments de la base légale de la métrologie en Suisse.

Les points essentiels de la révision sont les suivants:

- *Adaptation des structures*: l'actuel METAS doit devenir un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et tenant sa propre comptabilité. Le projet de loi suit les orientations fixées par le Conseil fédéral dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise, les considérant qu'il y expose et les exemples fournis par plusieurs décentralisations récentes.
- *Intégration de la loi réglementant l'heure*: la loi réglementant l'heure en Suisse sera abrogée et ses dispositions seront intégrées à la nouvelle loi sur la métrologie.
- *Adaptation du niveau de réglementation*: certains principes qui ne figurent pas dans la loi en vigueur seront désormais intégrés à la nouvelle loi (par ex. la traçabilité).
- *Bases de la coopération*: la loi jette les bases de la coopération internationale et de la collaboration avec des organisations tant nationales qu'internationales. De plus, elle crée les bases légales permettant la conclusion d'accords internationaux par le Conseil fédéral.

## 1.4 Situation financière et évolution attendue

Les recettes de METAS proviennent principalement de deux sources, la métrologie légale et la métrologie industrielle, que l'on dissociera dans les considérations qui suivent.

Ces dernières années, la *métrologie légale* («vérification») a été fortement influencée par le droit européen repris par la Suisse en vertu des accords bilatéraux. Les modifications les plus importantes sont dues au fait que les instruments de mesure régis par le droit européen ne font plus l'objet d'une approbation nationale au titre

de la législation sur la vérification mais à une procédure d'évaluation de leur conformité qui ne nécessite plus qu'une intervention limitée de la puissance publique pour une mise sur le marché. C'est la raison pour laquelle les recettes au titre des redevances de vérification ont baissé depuis 2006. METAS a pu partiellement compenser ce recul en développant ses activités dans le domaine de l'évaluation de la conformité, mais on peut s'attendre aujourd'hui déjà à ce que des catégories d'instruments de mesure de plus en plus nombreuses tombent sous le coup de la législation européenne, et parmi elles, de celles qui sont d'une grande importance financière pour METAS. Cette évolution est salubre, car elle permet à la fois une réduction des coûts et une application plus souple pour les producteurs d'instruments de mesure. METAS se trouve ainsi en concurrence avec plus de 300 organismes d'évaluation de la conformité en Europe, ce qui lui pose certainement un problème mais lui offre aussi une chance. Les prestations de METAS sont reconnues et appréciées sur le plan international. L'extension du système européen à de nouvelles catégories d'instruments de mesure permettra à METAS d'offrir ses services à davantage de clients étrangers et de mieux répartir les charges qu'entraîne sa coûteuse infrastructure. Pour cela, il faut que METAS dispose d'une liberté entrepreneuriale.

Le domaine de la *métrologie industrielle* couvre pour l'essentiel les étalonnages réalisés au plus haut niveau pour le compte de la clientèle. Le chiffre d'affaires de ce secteur est passé de 1,6 million de francs en 2001 à 3,5 millions de francs en 2009. On relèvera que l'augmentation du chiffre d'affaires a systématiquement dépassé la croissance du marché, en raison des besoins considérables en étalonnages d'excellente qualité.

METAS couvre actuellement ses coûts à raison de 27,5 % (2009). A moyen terme, il devrait être possible de porter ce taux à 35 à 40 %, notamment par le biais de recettes supplémentaires générées par de nouveaux produits et de nouveaux clients.

## 1.5 Résultat de la consultation

La procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi sur la métrologie a été ouverte le 14 avril 2010 par le Conseil fédéral et s'est terminée le 31 juillet 2010. Une large majorité d'intervenants ont approuvé les réglementations proposées. Les objections et les critiques se sont concentrées sur les éléments ci-après.

### **Transformation de METAS en une unité administrative décentralisée dotée de la personnalité juridique et tenant sa propre comptabilité.**

L'élément principal de la révision totale de la loi sur la métrologie a été accueilli favorablement par une large majorité des participants. Ils ont été peu nombreux à rejeter le principe de l'autonomisation de METAS. Trois cantons (AG, AI, GL) considèrent celle-ci comme insuffisamment justifiée ou estiment qu'en qualité d'office GMEB, METAS est en mesure de relever les défis actuels. Un canton (TG) demande que, dans un premier temps, à la place du projet de loi, un concept grossier pour la création d'un office national de métrologie soit établi, concept qui pourrait par exemple être discuté dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux. L'Union syndicale suisse constate que la simple réalisation des objectifs formulés dans le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise ne justifie pas le travail législatif, et suppose que les raisons qui sous-tendent l'auto-

nomisation ne résident en fin de compte que dans la politique du personnel. Deux intervenants rejettent l'autonomisation sous prétexte que METAS devrait se concentrer sur ses tâches principales – la réalisation et la diffusion des unités fondamentales du Système international d'unités – au lieu de développer des activités dans un domaine non régalién.

Les avantages d'une autonomisation l'emportent nettement sur les éventuels inconvénients, ainsi qu'en témoignent les raisons exposées aux ch. 1.1.3 et 1.2 du présent message. La consultation ne se traduit par aucun changement sur ce point.

### **Organisation et financement**

S'agissant de l'organisation et du financement, plusieurs intervenants réclament une délimitation claire des prestations régaliennes et des prestations commerciales de l'Institut; il est parfois exigé que les prestations commerciales soient détachées. Il convient d'éviter un subventionnement croisé des prestations commerciales par des prestations générant une rétribution de la Confédération en faveur de l'Institut. Les participants estiment également que l'Institut devrait privilégier des secteurs peu lucratifs mais importants pour l'économie plutôt que de se concentrer sur des domaines financièrement rentables.

L'art. 25 LIFM régissant les prestations commerciales de l'Institut fait une distinction claire entre prestations régaliennes et prestations commerciales. Un subventionnement croisé des prestations commerciales est interdit. Une séparation juridique ou organisationnelle des différents groupes de produits présente plus d'inconvénients que d'avantages – cf. ch. 1.2.3 in fine –. Il convient également de rappeler les instruments de pilotage de la politique qui sont prévus, notamment les objectifs stratégiques fixés à l'Institut à l'art. 23 LIFM. Le Conseil fédéral entend ainsi empêcher METAS de négliger des domaines importants pour l'économie mais peu rentables financièrement (cf. également ch. 3.3).

### **Compétences de la Confédération et des cantons**

De nombreux cantons saluent expressément le maintien de la répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons. Certains intervenants craignent que le Conseil fédéral n'assigne de nouvelles tâches aux cantons ou n'élargisse les tâches de la Confédération sur le dos des cantons. Le Conseil fédéral ne doit pas utiliser sa compétence pour attribuer à l'Institut les activités lucratives et pour laisser aux cantons les activités financièrement peu rentables mais impliquant un énorme travail. De nombreux cantons demandent en outre qu'à l'avenir, l'Institut renforce son soutien aux offices de vérification cantonaux dans l'accomplissement de leurs tâches et refusent que les coûts augmentent pour les cantons. Il a été demandé de manière répétée que les cantons soient préalablement consultés avant que la répartition des compétences entre la Confédération et des cantons ne soit modifiée.

Les requêtes y afférentes ont été prises en compte comme suit:

- Comme le précisent les commentaires relatifs aux art. 16 et 18 LMétr, la révision totale de la loi sur la métrologie ne prévoit pas de redistribution des tâches entre la Confédération et les cantons.

- Les compétences du Conseil fédéral fixées aux art. 16, al. 3, et 18, al. 2, LMétr lui permettront à l’avenir de réagir aux nouveaux développements sans modification législative. Les milieux intéressés doivent être préalablement consultés conformément aux prescriptions afférentes à la consultation.
- La let. h a été ajoutée à l’art. 3, al. 2, LIFM. La nouvelle disposition attribuée expressément à METAS le soin d’assurer la traçabilité des étalons des organes d’exécution cantonaux.

## **Révision totale de la loi sur la métrologie**

Plusieurs participants à la consultation déplorent le manque de transparence de l’avant-projet de loi sur la métrologie, qui ferait l’amalgame entre le statut et les tâches de l’Institut d’une part, et les dispositions métrologiques d’autre part. Un projet scindé en deux parties, l’une traitant de la métrologie et l’autre de l’organisation, gagnerait nettement en transparence.

La proposition de scinder les dispositions légales est acceptée.

Par le présent message, nous vous soumettons deux projets de loi:

- *le projet A: loi fédérale sur la métrologie (LMétr);*
- *le projet B: loi fédérale sur l’Institut fédéral de métrologie (LIFM).*

## **2 Commentaire des dispositions**

### **2.1 Loi fédérale sur la métrologie (projet A)**

#### *Titre, titre abrégé et abréviation*

La loi conserve son titre et se fonde sur l’art. 125 Cst.<sup>10</sup> («La législation sur la métrologie relève de la compétence de la Confédération»). Un titre court n’est pas nécessaire en français. En revanche, la loi reçoit une abréviation (LMétr).

### **Section 1 Objet**

#### *Art. 1*

Aux tâches énumérées dans la loi sur la métrologie en vigueur, l’art. 1 de la loi totalement révisée ajoute la définition de l’heure légale en Suisse (let. d) en tant qu’objet de la nouvelle loi sur la métrologie. L’exécution de travaux de recherche et de développement ne figure plus dans la loi; ce point est introduit à l’art. 3 LIFM, qui définit les tâches de l’Institut fédéral de métrologie (Institut).

<sup>10</sup> RS 101

## Section 2 Unités de mesure légales

### Art. 2 Principes

La législation en vigueur règle les unités au niveau de la loi; l'actuelle loi sur la métrologie définit ces unités dans cinq articles. La nouvelle loi sur la métrologie se borne à fixer les principes régissant le système d'unités et délègue la dénomination et la définition concrètes des unités au Conseil fédéral. La loi énumère les unités de base du Système international d'unités (*al. 1*). Le Système international d'unités est le système d'unités le plus répandu pour ce qui est des grandeurs physiques. Dans la plupart des pays, son emploi est imposé dans certains domaines d'application (transactions commerciales, relations d'affaires, constat officiel d'états de faits). Les unités principales et les plus importantes du Système international d'unités sont les sept unités de base, à savoir le mètre comme unité de longueur, le kilogramme pour la masse, la seconde pour le temps, l'ampère pour l'intensité du courant électrique, le kelvin pour la température thermodynamique, la mole pour la quantité de matière et la candela pour l'intensité lumineuse. Ces unités ont été définies de manière à constituer des grandeurs faciles à utiliser. Le Système international d'unités et ses unités sont définis par la Conférence générale des poids et mesures, instituée par la Convention du 20 mai 1875 relative à l'établissement d'un bureau international des poids et mesures<sup>11</sup>.

Le Conseil fédéral règle les détails par voie d'ordonnance (*al. 2*). Il fixe les multiples et les fractions des unités SI (par ex. giga et nano). La *let. b* donne compétence du Conseil fédéral de déterminer d'autres unités de mesure destinées à des usages définis (par ex. le millimètre de mercure permettant de mesurer la tension artérielle et la pression d'autres liquides); cette compétence correspond aux dispositions de l'art. 5 de la loi sur la métrologie en vigueur.

### Art. 3 Obligation d'utiliser les unités de mesure légales

L'obligation d'utiliser les unités de mesure légales est régie pour l'essentiel de la même manière que dans l'art. 7 de la loi sur la métrologie en vigueur. L'*al. 2* a toutefois été modifié. Les dérogations à l'utilisation obligatoire des unités de mesure légales ne seront plus réglées de manière exhaustive dans la loi, mais ressortiront au Conseil fédéral. Cette délégation au Conseil fédéral doit permettre d'introduire des réglementations plus libérales, pour autant qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose. Des dérogations seront notamment envisageables lorsque un autre usage s'est imposé et que le maintien de l'obligation d'utiliser les unités de mesure légales risquerait de générer des entraves au commerce. Par exemple, la diagonale des écrans d'ordinateur et le diamètre des conduites sanitaires sont encore fréquemment indiqués en pouces.

<sup>11</sup> RS 0.941.291

## Section 3 Instruments de mesure

### Art. 4 Définitions

Seront également réputés instruments de mesure des méthodes de mesure et des matériaux de référence. Dans la loi sur la métrologie en vigueur, les méthodes de mesure sont mentionnées à part, alors que les matériaux de référence les plus importants pour la détermination des grandeurs chimiques ne sont pas évoqués. L'extension de la définition permettra de réunir et de condenser les réglementations concernées.

Un étalon (all.: *Normal*; angl.: *standard*) est une mesure de référence grâce à laquelle on peut déterminer et reproduire la valeur d'une grandeur. Un étalon permet de calibrer d'autres instruments de mesure. Dans certains cas, un étalon peut également être une méthode de mesure de référence ou un matériau de référence générique. La définition retenue s'inspire du *Vocabulaire international de métrologie – Concepts fondamentaux et généraux et termes associés*, publié par diverses organisations internationales (VIM; Guide ISO/IEC 99:2007).

### Art. 5 Instruments de mesure soumis à la présente loi

Seuls les instruments de mesure utilisés dans les transactions commerciales, dans les domaines de la santé et de la sécurité publiques et dans l'activité de l'Etat (par ex. dans la perception de redevances ou la fixation du montant des amendes) sont soumis à la nouvelle loi sur la métrologie. Le Conseil fédéral décide de manière spécifique quels sont parmi les instruments de mesure utilisés dans les domaines susmentionnés ceux qui sont soumis au contrôle de l'Etat. Les instruments de mesure utilisés dans la sphère privée (par ex. les balances de ménage), au sein des entreprises (par ex. pour la gestion des stocks), dans les milieux scientifiques, dans l'enseignement et dans la recherche échappent à la loi. Cette réglementation correspond à la loi sur la métrologie en vigueur (art. 9, al. 1).

### Art. 6 Traçabilité

L'al. 1 prescrit la traçabilité des résultats des mesures. Le rattachement du résultat d'une mesure au Système international d'unités (c'est-à-dire sa traçabilité) est une condition *sine qua non* de la fiabilité, de la comparabilité et de la reconnaissance universelle du résultat d'une mesure ou d'une vérification. On entend par traçabilité le fait de pouvoir rattacher un résultat de mesure ou une mesure de référence à un étalon international ou national approprié par une suite ininterrompue de mesures comparatives assorties d'incertitudes de mesure définies et déclarées (l'incertitude de mesure est une valeur permettant de juger de l'exactitude d'un instrument de mesure).

La comparaison d'un instrument de mesure avec un étalon est donc qualifiée de rattachement: dans la pratique, par rapport à la traçabilité, on parle souvent de rattachement d'un instrument de mesure au Système international d'unités.

L'al. 2 donne au Conseil fédéral la compétence de conclure de manière autonome des traités internationaux sur la reconnaissance mutuelle des étalons nationaux.

*Art. 7*                    Mise sur le marché

L'*al. 1* énonce le principe selon lequel un instrument de mesure ne peut être mis sur le marché que s'il est à même de garantir un niveau suffisant de sécurité de mesure dans le cadre d'une utilisation conforme au but visé.

Les instruments de mesure devront répondre aux exigences fondamentales fixées par le Conseil fédéral (*al. 2*), qui peut déléguer cette compétence aux départements selon l'art. 48, al. 1, LOGA<sup>12</sup>. Pour ce faire, le Conseil fédéral tiendra compte du droit international applicable: il s'agit essentiellement de la directive 2004/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 sur les instruments de mesure<sup>13</sup> et de la directive 2009/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative aux instruments de pesage à fonctionnement non automatique<sup>14</sup>.

*Art. 8*                    Preuve du respect des exigences essentielles

Avant sa mise sur le marché, un instrument de mesure doit faire l'objet d'une procédure suisse d'approbation (par ex. pour les instruments de mesure de la vitesse), d'une procédure d'évaluation de la conformité (par ex. pour les instruments de pesage) ou d'une autre procédure de contrôle équivalente (*al. 1*).

Ces procédures seront détaillées dans une ordonnance du Conseil fédéral (*al. 2*). A l'issue de la procédure, une marque sera apposée sur l'instrument de mesure et les documents nécessaires seront établis. Le marquage des instruments de mesure (marque «CE» et autres marques de métrologie) est également prévu dans les directives de l'UE mentionnées à l'art. 7 et ne crée pas de nouveaux obstacles techniques au commerce. L'utilisateur sera alors certain d'utiliser un instrument de mesure approuvé et conforme.

*Art. 9*                    Contrôle de la stabilité de mesure

L'exactitude d'un instrument de mesure se réduit avec le temps, raison pour laquelle il faut vérifier régulièrement si sa précision répond encore aux exigences (*al. 1*). Si nécessaire, on prendra des mesures pour garantir l'exactitude de l'instrument. Ces contrôles et les mesures éventuelles servent à garantir la stabilité de mesure de l'instrument durant toute sa période d'utilisation.

La procédure la plus répandue de contrôle de la stabilité de mesure est celle de la vérification ultérieure. Les procédures visant à garantir la stabilité de mesure doivent tenir compte aussi bien de l'utilisation de l'instrument de mesure que de ses caractéristiques techniques; c'est pourquoi le Conseil fédéral pourra prévoir des contrôles supplémentaires (*al. 2*) dans la mesure où l'évaluation de la conformité ne couvre pas déjà les points de mesure de manière exhaustive. Ainsi, en sus de la vérification, il existe d'autres procédures visant à maintenir la stabilité de mesure, par exemple les contrôles statistiques, les mesures comparatives, la surveillance des données de mesure dans l'entreprise, l'étalonnage, la maintenance ou l'ajustage.

<sup>12</sup> RS 172.010

<sup>13</sup> JO L 135 du 30.4.2004, p. 1, modifiée par la directive 2009/137/CE de la Commission du 10 novembre 2009, JO L 294 du 11.11.2009, p. 7.

<sup>14</sup> JO L 122 du 16.5.2009, p. 6.

Au-delà du contrôle régulier de la stabilité de mesure, un instrument doit être vérifié lorsque l'on peut soupçonner qu'il ne répond plus aux exigences légales, qu'il a transgressé certains mécanismes de sécurité ou que des éléments de mesure ont été réparés.

Le Conseil fédéral précisera les modalités de contrôle de la stabilité de mesure (*al. 3*), notamment en ce qui concerne les procédures de contrôle, leur fréquence et le marquage. Le Conseil fédéral intégrera le fait que les caractéristiques métrologiques de certains instruments de mesure ne changent pratiquement pas tant qu'ils fonctionnent (par exemple les alcoomètres en verre). L'art. 13, al. 2, de la loi sur la métrologie en vigueur précise qu'une inspection générale (un contrôle ultérieur, selon l'art. 12 du projet LMétr) doit avoir lieu au moins tous les quatre ans. Le projet ne prévoit aucune réglementation fixe de cette périodicité.

#### *Art. 10* Obligations attachées à l'utilisation d'instruments de mesure

Quiconque utilise un instrument de mesure est soumis à des obligations particulières. L'utilisateur n'est pas nécessairement le propriétaire de l'instrument: il peut s'agir de la personne morale ou physique qui décide de l'utilisation de l'instrument (par ex. le propriétaire d'un commerce de denrées alimentaires en ce qui concerne les instruments de pesage du magasin, ou encore le fournisseur d'eau pour ce qui est d'un compteur d'eau chaude). Quiconque utilise un instrument de mesure doit:

- s'assurer que l'instrument de mesure porte les marques nécessaires et est accompagné des documents requis;
- s'assurer que la stabilité de mesure a été contrôlée dans les délais; généralement, la preuve en est fournie par une marque (par ex. une estampille de vérification); lorsque des procédures statistiques s'ont appliquées, l'utilisateur doit disposer d'une banque de données contenant les informations requises;
- veiller à ce que la stabilité de mesure soit contrôlée dans les délais; ce contrôle revêt généralement la forme d'une notification de l'instrument de mesure à l'office de vérification compétent;
- s'assurer que l'instrument de mesure réponde à l'usage auquel il est destiné; un instrument de pesage utilisé dans le commerce de détail doit par exemple respecter un certain niveau de précision, sous peine d'être déclaré inapte;
- veiller à ce que l'instrument de mesure soit utilisé de manière conforme (c'est-à-dire, en général, dans le respect du mode d'emploi); un problème typique surgit lorsque le matériel d'emballage est pesé en même temps que la marchandise et est facturé au client au prix de cette dernière (brut pour net).

#### *Art. 11* Obligations d'annoncer et d'informer

L'art. 11 autorise le Conseil fédéral à prévoir des obligations d'annoncer et d'informer pour les personnes qui mettent sur le marché ou utilisent des instruments de mesure ou en attestent la conformité. Ces obligations sont nécessaires pour que les organismes compétents puissent contrôler la stabilité de mesure selon l'art. 9 et procéder à un contrôle ultérieur selon l'art. 12.

## *Art. 12*            Contrôle ultérieur

Le droit en vigueur ne règle le contrôle des instruments de mesure que dans la mesure où il impose aux cantons, après la mise sur le marché, de vérifier régulièrement le respect des exigences légales (inspection générale) et d'assurer les contrôles courants (art. 13, al. 2, de la loi sur la métrologie en vigueur). La loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)<sup>15</sup> a introduit la notion de surveillance du marché dans la métrologie légale.

Le contrôle ultérieur au sens de l'art. 12 comprend tant la surveillance du marché que l'inspection générale.

Pour les instruments de mesure qui ont été mis sur le marché et mis en service après une procédure d'évaluation de la conformité, le contrôle porte sur leur conformité aux exigences légales (surveillance du marché). La surveillance du marché se fait par sondage ou sur la base de la présomption fondée qu'un instrument de mesure ne répond pas aux prescriptions.

L'inspection générale comprend pour les autres instruments de mesure le contrôle de leur soumission à une procédure d'approbation ou à une autre procédure équivalente et, de façon générale, le contrôle:

- que la stabilité de mesure est garantie, généralement par un contrôle de l'exécution des vérifications prévues à l'art. 9, qui n'exclut toutefois pas un contrôle physique diligenté par les organes d'exécution;
- que l'instrument de mesure répond à l'usage auquel il est destiné et qu'il est correctement utilisé;
- que les obligations d'annoncer et d'informer sont respectées.

## *Art. 13*            Compétences des organes d'exécution

Les organes d'exécution doivent pouvoir accéder librement (et spontanément) aux instruments de mesure. En outre, l'utilisateur est tenu de fournir des renseignements (sur les évaluations de la conformité, les réparations, le fournisseur de l'instrument de mesure, etc.) et son aide lors du contrôle (par ex. pour la manipulation).

L'*al. 2* reprend la réglementation de l'art. 19, al. 2, de la loi sur la métrologie en vigueur. Lorsqu'un instrument de mesure ne répond pas aux exigences légales, l'autorité peut soit le retirer du marché, soit en interdire ou en restreindre la mise sur le marché, soit encore en interdire ou en restreindre l'utilisation. Toutefois, cette compétence n'est plus attribuée au Conseil fédéral, mais aux organes d'exécution, car il s'agit d'une mesure d'exécution qui relève non pas d'une volonté politique, mais d'une appréciation technique. L'organe d'exécution choisit toujours la mesure appropriée la moins sévère.

Le Conseil fédéral réglera par voie d'ordonnance les obligations de l'utilisateur à l'occasion des contrôles et les mesures que les organes d'exécution sont habilités à prendre lorsqu'un instrument de mesure ne satisfait pas aux exigences légales (*al. 3*).

## Section 4 Déclaration de quantité

### Art. 14

L'*al. 1* correspond aux dispositions de l'art. 11, al. 1, première phrase, et al. 3 de la loi sur la métrologie en vigueur. La formulation en a été simplifiée.

La deuxième phrase de l'actuel art. 11, al. 1, n'a pas été reprise; elle dispose que lorsqu'une transaction comporte des livraisons successives ou continues de biens ou de services mesurables, on doit indiquer à chaque décompte la quantité fournie. Le Conseil fédéral édictera des règles de cette nature en se fondant sur l'*al. 2*.

L'*al. 2* fixe une délégation de compétences législatives au Conseil fédéral qui correspond aux dispositions de l'art. 11, al. 5, première phrase, et al. 6 de la loi sur la métrologie en vigueur.

L'*al. 3* fixe une délégation de compétences législatives au Conseil fédéral qui correspond aux dispositions de l'art. 11, al. 5, deuxième phrase, de la loi sur la métrologie en vigueur.

Les autres dispositions de l'art. 11 de la loi en vigueur, relatives à la déclaration du prix unitaire, sont transférées dans la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale<sup>16</sup>, car il s'agit de dispositions relevant du droit de la concurrence (cf. à cet égard le commentaire relatif à l'art. 26).

## Section 5 Réglementation de l'heure

### Art. 15

La révision totale de la loi sur la métrologie fournit l'occasion d'abroger la loi du 21 mars 1980 réglementant l'heure en Suisse<sup>17</sup> et d'en intégrer les dispositions dans la nouvelle loi sur la métrologie. La compétence fédérale en matière de métrologie s'étend à la prescription de la mesure du temps. Il se justifie dès lors d'abroger la loi réglementant (exclusivement) l'heure légale en Suisse et d'en intégrer les dispositions à la nouvelle loi sur la métrologie. Les deux articles composant la loi réglementant l'heure en Suisse sont réunis en un seul et ne subissent aucun changement matériel.

L'heure en Suisse est celle de l'Europe centrale (HEC), valable pour nombre d'Etats européens et une partie de l'Afrique. L'heure de l'Europe centrale est l'heure universelle coordonnée (*Universal Time Coordinated*, UTC) augmentée d'une heure.

## Section 6 Exécution

### Art. 16 Exécution par les cantons

Les *art. 16 et 18* correspondent dans une large mesure aux art. 13 à 16 de la loi sur la métrologie en vigueur.

<sup>16</sup> RS 241

<sup>17</sup> RS 941.299

En Suisse, les autorités surveillent quelque six millions d'instruments de mesure (2009). Les cantons assurent la surveillance de 3 % de ces instruments (ce qui représente 30 % des émoluments, soit 6,4 millions de francs); 97 % des instruments (ce qui représente 70 % des émoluments, soit 14,3 millions de francs) sont du ressort de METAS, et surtout des tiers placés sous sa surveillance.

Les cantons sont présents dans les secteurs dans lesquels une organisation décentralisée se justifie et n'entraîne que peu de frais d'infrastructure et de personnel (mesures de longueur, de volume, de poids, de contenance et d'émissions de gaz). Dans les autres cas, une centralisation auprès de l'Institut ou auprès de tiers (laboratoires de vérification) est indiquée.

Matériellement, les cantons sont compétents pour ce qui est du contrôle de la stabilité de mesure (avant tout pour les vérifications) et l'exécution du contrôle ultérieur. L'approbation des instruments est du seul ressort de l'Institut. Un office cantonal de vérification peut toutefois être déclaré organisme d'évaluation de la conformité. L'art. 13, al. 2, de la loi sur la métrologie en vigueur prescrit que l'inspection générale (désormais partie intégrante du contrôle ultérieur, selon l'art. 12 du projet LMétr) doit avoir lieu au moins tous les quatre ans. On s'est abstenu de fixer plus précisément la fréquence de l'inspection dans la nouvelle loi afin de tenir compte de l'évolution technique.

Dans le prolongement de la pratique actuelle, le Conseil fédéral continuera de préciser les tâches cantonales par le biais d'ordonnances applicables aux différents instruments de mesure. Dans certains domaines (par ex. pour les poids de très haute précision), l'Institut pourra également être déclaré compétent par le Conseil fédéral (art. 19, al. 2); les milieux intéressés seront préalablement consultés, conformément aux dispositions relatives à la procédure de consultation. De même, des tâches supplémentaires pourront être déléguées aux cantons. Toutefois, la révision totale ne vise pas à modifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ni à assigner davantage ou moins de tâches aux cantons.

La surveillance des cantons reste dévolue à la Confédération (*al.* 4). Elle comprend notamment la fourniture de conseils par l'Institut, l'instruction du personnel des organes d'exécution et l'établissement de directives. Concernant la surveillance du marché (qui fait partie du contrôle ultérieur selon l'art. 12), il est prévu que, par voie d'ordonnance, le Conseil fédéral oblige l'Institut à établir un programme annuel soumis à l'approbation de l'autorité fédérale compétente et à rédiger un rapport sur les contrôles effectués à l'intention de la même autorité. Grâce aux compétences de l'Institut et à ses contacts institutionnalisés avec les organes d'exécution cantonaux, cela permet une exécution de la loi efficace et peu coûteuse, tout en garantissant une indépendance suffisante.

#### *Art. 17* Réglemmentations cantonales

Les cantons sont libres d'organiser comme ils l'entendent la métrologie dans leur domaine de compétence. Néanmoins, la loi prescrit toujours l'existence d'une seule autorité de surveillance. Les cantons peuvent notamment engager les vérificateurs (comme le font déjà quinze d'entre eux), les mandater (neuf cantons) ou prévoir un système mixte (deux cantons). Ils peuvent définir plusieurs arrondissements de vérification sur leur territoire ou prévoir des compétences particulières pour certaines tâches spéciales (ce qui est fréquemment le cas pour le contrôle des préemballages). Contrairement au droit en vigueur (art. 14), la nouvelle loi ne prévoit plus

d'obligation de faire approuver les arrondissements de vérification par la Confédération. Seule la constitution de régions d'exécution ou de surveillance sera soumise à l'approbation de l'Institut (cf. à ce propos la convention administrative conclue le 2 novembre 2006 dans le domaine de la métrologie entre les cantons de Lucerne, de Schwyz et de Zoug).

#### *Art. 18* Exécution par la Confédération

L'approbation des instruments de mesure en vue de leur mise sur le marché, qui est l'une des procédures prévues à l'art. 8, al. 1, ressortira à la Confédération (*al. 1*). Cette dernière pourra toutefois déléguer aux cantons certaines tâches au sens de l'art. 16, al. 3 (par ex. la première vérification de certaines catégories d'instruments de mesure), comme c'est le cas aujourd'hui.

Pour certains secteurs des tâches cantonales, la Confédération pourra être déclarée compétente (*al. 2*); les milieux intéressés seront consultés préalablement conformément aux dispositions relatives à la procédure de consultation. C'est déjà le cas aujourd'hui pour le contrôle de la stabilité de mesure, notamment en ce qui concerne les poids de très haute précision, les instruments de mesure de la vitesse, de l'énergie et de la performance électriques, et les instruments de mesure du rayonnement ionisant. La possibilité conférée à la Confédération d'exécuter également certaines tâches de contrôle ultérieur et de contrôle des indications de quantité est nouvelle.

La compétence de la Confédération est indiquée lorsqu'une organisation décentralisée ne se justifie pas (parce qu'une proximité géographique n'est pas nécessaire ou que chaque office de vérification ne traiterait qu'un nombre restreint d'instruments de mesure), lorsqu'il existe diverses compétences à raison du lieu (indications erronées sur des préemballages qui ont été fabriqués et commercialisés dans plusieurs cantons) et que les coûts d'infrastructure et de personnel seraient importants (par ex. pour le contrôle du fonctionnement d'instruments de mesure à basse température et sous charge électromagnétique).

L'*al. 3* fonde l'attribution de tâches d'exécution à des tiers; dans la loi sur la métrologie en vigueur, cette base légale est donnée par l'art. 16, al. 2, et pour ce qui est de la surveillance du marché, par l'art. 26, al. 3, de l'ordonnance du 15 février 2006 sur les instruments de mesure<sup>18</sup>. Les tiers en question sont généralement des laboratoires de vérification, c'est-à-dire des privés (fréquemment des entreprises) qui, en raison de leur équipement spécifique, peuvent et veulent assumer certaines tâches d'exécution sous la surveillance de la Confédération. La création de laboratoires de vérification peut également répondre à des critères géographiques et logistiques. L'attribution des tâches évoquées à des personnes privées s'impose du fait que, dans certains domaines, l'Institut n'est pas en mesure d'assurer leur exécution de manière rentable (en raison de sa situation centrale et de ses capacités). Le Conseil fédéral réglera la procédure d'attribution, l'organisation des tiers et les droits et devoirs de ces derniers. Il veillera notamment à régler l'incompatibilité entre les activités exercées (contrôle ultérieur et contrôle simultané de la stabilité de mesure par ex., ou encore contrôle de la stabilité de mesure des instruments produits par l'entreprise elle-même) et à faire respecter les exigences en matière d'indépendance.

<sup>18</sup> RS 941.210

## Section 7 Emoluments

### Art. 19

La détermination des émoluments reste de la compétence du Conseil fédéral. En vue d'une harmonisation du régime des émoluments, ces derniers seront fixés au même montant, que la prestation soit fournie par un canton, par l'institut ou par un tiers autorisé par celui-ci selon l'art. 18, al. 3.

Le Conseil fédéral désigne les prestations et décisions passibles d'émoluments et règle la perception des émoluments. Les cantons, de même que les tiers chargés de tâches d'exécution, recourent aux services de l'Institut dans l'accomplissement de leurs tâches. Comme il est tenu compte des prestations de l'Institut dans la détermination du montant des émoluments, le droit en vigueur prévoit déjà que les cantons et les tiers mandatés rétrocèdent à l'Institut une part forfaitaire des émoluments qu'ils encaissent (art. 27 de l'ordonnance du 15 février 2006 sur les instruments de mesure<sup>19</sup> et art. 8 de l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les émoluments de vérification<sup>20</sup>). Une confirmation légale formelle de cette obligation de rétrocession figure à l'al. 5.

## Section 8 Dispositions pénales

Contrairement au projet de loi fédérale sur la métrologie qui avait été mis en consultation, le présent projet ne contient pas de disposition sur l'opposition aux décisions de l'Institut. Il peut être renoncé à la procédure d'opposition prévue à l'art. 25 de la loi sur la métrologie en vigueur étant donné que l'Institut ne rend pas un grand nombre de décisions et qu'il peut accorder au préalable le droit d'être entendu.

### Art. 20 Instruments de mesure non conformes à la loi, violation de l'obligation de renseigner

En vertu de l'al. 1, *let. a*, sera punie de l'amende toute personne qui, intentionnellement, met sur le marché ou utilise des instruments de mesure qui ne répondent pas aux exigences de la loi. Un instrument de mesure ne répond pas aux exigences lorsqu'il n'a pas fait l'objet d'une approbation ou d'une évaluation de la conformité, lorsqu'il ne répond pas à l'usage auquel il est destiné ou lorsqu'il est utilisé de manière incorrecte. Le contenu et le cadre des sanctions prévus à l'al. 1, *let. a*, correspondent à ceux fixés à l'art. 21 de la loi sur la métrologie en vigueur. Par rapport à l'art. 248 du code pénal (CP)<sup>21</sup>, l'application de cette disposition pénale aura un caractère subsidiaire.

L'état de fait décrit à la *let. b* est nouveau. Conformément à l'art. 13, les organes d'exécution auront le droit de se faire renseigner et aider gratuitement, et ils auront libre accès aux instruments de mesure. En cas de refus, la sanction sera la même que pour la mise sur le marché ou l'utilisation d'instruments de mesure non conformes.

L'al. 2 prévoit une amende de 5000 francs au plus si l'auteur a agi par négligence.

<sup>19</sup> RS 941.210

<sup>20</sup> RS 941.298.1

<sup>21</sup> RS 311

*Art. 21*            Violation des prescriptions sur la déclaration de quantité

La teneur et le cadre des sanctions fixés à l'*art. 21* correspondent à ceux prévus à l'*art. 22* de la loi sur la métrologie en vigueur. Quiconque, intentionnellement, omet les déclarations de quantité ou ne respecte pas les déclarations de remplissage sera puni d'une amende de 20 000 francs au plus. La peine sera une amende de 10 000 francs au plus si l'auteur agit par négligence.

*Art. 22*            Punissabilité en vertu de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce

Les art. 23 à 28 LETC énumèrent les dispositions pénales applicables dans les cas de faux, de constatations fausses, d'obtention frauduleuse de constatations fausses, d'utilisation d'attestations fausses ou inexactes, d'établissement non autorisé de déclarations de conformité, d'apposition et d'utilisation non autorisées de signes de conformité. Les dispositions pénales de la LETC valent pour tous les domaines dans lesquels la Confédération édicte des prescriptions techniques (art. 1, al. 2, let. c, en relation avec l'art. 2, al. 1, LETC). Le renvoi de l'*art. 22* indique clairement que, s'agissant d'infractions de cette nature en relation avec les instruments de mesure, les dispositions pénales de la LETC primeront sur celles des art. 246 et 251ss CP. Par rapport à l'art. 248 CP, l'application des dispositions pénales de la LETC aura un caractère subsidiaire.

Les art. 23 à 28 LETC traduisent une responsabilisation accrue du fabricant, du fournisseur et de l'auteur de la mise en circulation. Il s'agit de préserver la crédibilité des attestations et des marques. Ces dispositions relèvent de la législation sur les titres et d'états de fait particuliers tels le faux, la constatation fausse, l'obtention frauduleuse d'une constatation fausse, de même que l'utilisation d'attestations fausses ou inexactes de l'accréditation, du contrôle, de la conformité et de l'approbation.

*Art. 23*            Infractions commises dans une entreprise

Le renvoi à la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)<sup>22</sup> établit le caractère punissable des infractions commises dans les entreprises, par des mandataires ou des personnes assimilées. La disposition correspond à l'art. 23 de la loi sur la métrologie en vigueur. La nouveauté réside dans le renvoi à l'art. 7 DPA (dérogation au CP lorsque le montant de l'amende ne dépasse pas 5000 francs).

*Art. 24*            Compétence

L'*art. 24* confie la poursuite pénale aux cantons, reprend en cela la réglementation en vigueur (*art. 24*). L'al. 2 précise toutefois que l'Institut pourra dénoncer les infractions auprès des autorités cantonales compétentes. Une telle possibilité s'impose pour les cas dans lesquels des emballages incorrects ou des instruments de mesure inexacts sont offerts dans plusieurs cantons. Il est alors indiqué que l'Institut puisse jouer un rôle de coordinateur.

## Section 9 Dispositions finales

Le présent projet ne fixe aucune disposition transitoire puisqu'il ne soulève aucune question de droit transitoire exigeant d'être traitée au niveau de la loi.

### *Art. 25* Abrogation du droit en vigueur

La loi sur la métrologie de 1997 et la loi réglementant l'heure en Suisse sont abrogées.

### *Art. 26* Modification du droit en vigueur

Les dispositions de l'art. 11, al. 3 et 4, de la loi sur la métrologie en vigueur visent surtout à réglementer la concurrence. Par conséquent, elles n'ont pas été intégrées dans la nouvelle loi sur la métrologie, mais transférées dans la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD)<sup>23</sup>. L'art. 11, al. 3, de la loi sur la métrologie en vigueur est repris sans changement matériel dans un nouvel art. 16a. L'art. 11, al. 4, de la loi en vigueur interdit les emballages induisant en erreur sur la quantité contenue; cet aspect n'est plus explicitement réglé. Les emballages trompeurs sont suffisamment pris en compte dans la partie de la LCD relevant du droit civil. Ainsi, l'art. 3, let. b, LCD prévoit une interdiction générale d'induire en erreur. Au sens de l'art. 3, let. i, LCD, agit notamment de façon déloyale qui-conque trompe la clientèle en faisant illusion sur la qualité, la quantité, etc. Sous l'angle du droit pénal, les infractions de droit civil sont poursuivies sur plainte. De plus, à la faveur de la révision en cours de la LCD, la Confédération devrait voir ses possibilités d'intervention renforcées, de sorte qu'il suffit d'appréhender les emballages trompeurs par le biais des dispositions de droit civil de la LCD.

Enfin, les dispositions pénales fixées à l'art. 24 LCD sont complétées afin de couvrir la violation des dispositions transférées dans la LCD.

### *Art. 27* Référendum et entrée en vigueur

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. a, Cst., la loi est sujette au référendum facultatif. Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur conformément à l'*al.2*.

## 2.2 Loi fédérale sur l'Institut fédéral de métrologie (projet B)

### *Titre et abréviation*

Le titre de la loi n'indique pas la raison sociale du futur institut de métrologie, mais fixe la dénomination «Institut fédéral de métrologie». La raison sociale sera établie par le Conseil fédéral (art. 1, al. 3). Le titre de la loi est complété par une abréviation (LIFM).

## Section 1 Dispositions générales

### Art. 1 Forme juridique et organisation

L'*al. 1* confère à l'Institut fédéral de métrologie (Institut) le statut d'établissement de droit public doté de la personnalité juridique et inscrit au registre du commerce. C'est là un élément nouveau, puisque jusqu'ici, METAS était un office fédéral dépourvu de la personnalité juridique. En regard des activités de l'Institut, sa forme juridique d'établissement de droit public suit les principes directeurs exposés dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise; ce dernier prévoit en principe que la forme organisationnelle des unités devenues autonomes qui sont chargées de tâches de la Confédération est celle d'un établissement autonome de droit public.

L'*al. 2* accorde l'autonomie à l'Institut pour ce qui est de son organisation et de sa gestion. L'Institut tient sa propre comptabilité, intégrée au compte consolidé de la Confédération (cf. art. 55, al. 1, let. c, LFC<sup>24</sup>). On obtiendra de cette manière une vue d'ensemble de la fortune, des finances et des recettes de la Confédération.

L'*al. 3* donne au Conseil fédéral la compétence de déterminer la raison sociale et le siège de l'Institut. Si une modification de la raison sociale (ou du siège) s'avérait indiquée, elle serait possible par arrêté du Conseil fédéral, sans modification législative.

### Art. 2 Objectifs

L'*art. 2* énumère les objectifs que poursuit la Confédération à travers l'Institut (*al. 1*). Ces objectifs constituent la base de la définition des tâches et des prestations commerciales de l'Institut (*al. 2*). La disposition légale sur les objectifs et le but remplace la disposition statutaire sur le but, qui n'existe pas pour les établissements de droit public. Elle constitue, conjointement avec la liste des tâches (art. 3) et d'autres prescriptions légales, la base de la formulation des objectifs stratégiques (art. 23).

## Section 2 Tâches et collaboration

### Art. 3 Tâches

Contrairement à la loi sur la métrologie actuelle, l'*al. 1* indique désormais explicitement que l'Institut est l'institut national de métrologie de la Suisse. L'expression «institut national de métrologie» figure par exemple dans la Norme internationale ISO/IEC 17025 «Exigences générales applicables à la compétence des laboratoires d'essais et d'étalonnage», et elle est devenue un terme consacré au niveau international. L'ancrage de cette expression au niveau législatif met en évidence le fait que les étalonnages réalisés par l'Institut sont conformes aux exigences de cette norme et qu'aucun étalonnage étranger supplémentaire n'est nécessaire.

Les autres alinéas décrivent les tâches de l'Institut. Ils correspondent en grande partie à l'art. 17 de la loi sur la métrologie en vigueur. L'art. 3 s'en distingue toutefois par une énumération différente des tâches concrètes de l'Institut.

<sup>24</sup> RS 611.0

L'*al. 2, let. a à d*, mentionne les tâches de l'Institut qui concernent la base de mesure nationale, c'est-à-dire la mise à disposition et la reconnaissance internationale des mesures de référence nationales (*let. a*), le rattachement au Système international d'unités (*let. b*), la définition et la diffusion de l'heure (*let. c*) et le développement de nouvelles méthodes de mesure (*let. d*). Il s'agit des tâches clé d'un institut national de métrologie.

La *let. e* reprend le contenu de l'art. 17, let. a (deuxième partie), d et f de la loi en vigueur. L'Institut remplit les tâches qui lui sont attribuées par la nouvelle loi sur la métrologie (art. 17, al. 3, 18, al. 3, 19, al. 5 et 24, al. 2, LMétr).

La *let. f* est nouvelle: elle permet à l'Institut de participer à la coopération technique dans le domaine de la métrologie. La coopération technique en matière de métrologie gagne en importance. Un engagement de l'Institut se justifie lorsqu'il profite à l'industrie suisse.

La *let. g* impose à l'Institut de conseiller les autorités fédérales dans le domaine de la métrologie (point actuellement réglé par l'art. 20, al. 1, let. a, de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP)<sup>25</sup>. Les instruments de mesure et les résultats de mesures jouent un rôle important dans plusieurs textes normatifs, par exemple lorsque ces derniers fixent des valeurs limites. Dans ces cas, il est nécessaire de désigner des instruments de mesure appropriés, de définir des valeurs mesurables et de prévoir des procédures de maintenance des instruments de mesure.

La *let. h* correspond à la deuxième partie de la phrase de l'art. 17, let. e, de la loi sur la métrologie en vigueur. L'Institut assure la traçabilité des étalons des offices de vérification cantonaux au Système international d'unités en les faisant étalonner (art. 6 LMétr). Les offices de vérification peuvent s'adresser à un autre organisme pour effectuer l'étalonnage dans la mesure où les exigences qualitatives sont respectées. Dans ce cas-là, ils doivent assumer le financement de cette prestation.

La *let. i* autorise l'Institut à fournir à des tiers contre rémunération des services qu'il est en mesure d'offrir en sa qualité d'institut national de métrologie grâce à son infrastructure et à sa compétence, soit à opérer des étalonnages et à livrer du matériel de référence.

L'*al. 3* correspond dans une large mesure à l'art. 17, let. a et c, de la loi sur la métrologie en vigueur. L'Institut participe à l'élaboration de la législation sur la métrologie. Cette compétence englobe également l'élaboration des prescriptions nécessaires à la détermination, à la transmission et à l'appréciation exacte des grandeurs physiques et chimiques. Il est donc possible de renoncer à mentionner cette tâche de manière particulière dans la loi.

L'*al. 4* n'était jusqu'à présent réglé qu'à l'art. 20, al. 2 et 3, Org DFJP. L'Institut représente la Suisse, si nécessaire en collaboration avec d'autres unités administratives de la Confédération, dans le cadre d'organisations internationales et de conventions dans le domaine de la métrologie. Ces conventions comprennent notamment la Convention du 12 octobre 1955 instituant une Organisation internationale de métrologie légale<sup>26</sup> et la Convention du 20 mai 1875 relative à l'établissement d'un bureau international des poids et mesures<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> RS 172.213.1

<sup>26</sup> RS 0.941.290

<sup>27</sup> RS 0.941.291

Enfin, l'al. 5 dispose que le Conseil fédéral peut, dans le cadre des objectifs visés à l'art. 2, attribuer d'autres tâches à l'Institut contre rétribution. Ces tâches peuvent être par exemple l'exploitation et/ou l'entretien de réseaux de mesures et de laboratoires.

Se pose la question de savoir si les tâches décrites dans ce qui précède ne sont pas susceptibles de conduire à des conflits d'intérêts. Si l'on excepte l'al. 2, let. f, l'Institut ne se voit pas attribuer de nouvelles tâches. Les tâches qui lui sont confiées sont déjà fixées à l'art. 17 de la loi sur la métrologie en vigueur, à l'art. 34 de l'ordonnance sur les instruments de mesure et dans la section 8 Org DFJP.

Avec METAS-Cert, METAS exploite un organisme d'évaluation de la conformité. Il est simultanément responsable de la surveillance du marché (du contrôle ultérieur, selon l'art. 12 du projet LMétr). Une telle forme d'organisation se rencontre dans différents Etats européens et elle est admissible pour autant que les domaines de responsabilité soient organisés de telle manière qu'il n'existe pas de conflit d'intérêts entre les deux.

En ce qui concerne la fourniture de prestations commerciales, l'Institut est lié par les conditions strictes de l'art. 25. Il doit par ailleurs également respecter toutes les conditions qui sont également applicables aux vérificateurs des poids et mesures cantonaux<sup>28</sup>. Les étalonnages au sens de l'al. 2, let. i, ne sont soumis que dans des cas exceptionnels<sup>29</sup> au contrôle de l'Institut et ils ne sont pas du tout proposés par lui dans un tel cas.

#### *Art. 4* Collaboration et recours à des tiers

Cette disposition regroupe diverses réglementations concernant d'une part le recours à des tiers pour l'accomplissement de tâches dans le domaine de la métrologie, et d'autre part la coopération.

L'al. 1 autorise l'Institut à collaborer avec des tiers dans l'accomplissement des tâches clé d'un institut national de métrologie. Dans le domaine de la métrologie, la coopération est essentielle. D'une part, la métrologie n'est pas une fin en soit; elle s'efforce toujours de répondre au problème, existant ou à venir, d'un utilisateur. Pour respecter pleinement cette orientation, la coopération est indispensable. D'autre part, il ne serait plus guère supportable, du point de vue financier, de mener tous les travaux en solitaire; une division du travail est par conséquent inévitable et se justifie pleinement. L'art. 12, al. 2, de la loi sur la métrologie en vigueur ne règle que la participation aux travaux de recherche et de développement d'organisations nationales ou internationales. Le champ d'application du nouvel al. 1 de l'art. 4 est plus vaste, encore que cette disposition ne règle rien de nouveau puisque ces coopérations fonctionnent avec succès depuis des années. Pour ce qui est des tâches décrites à l'art. 3, al. 2, let. a à d, l'Institut peut collaborer avec des organisations nationales (Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche, EMPA; Institut Paul Scherrer, IPS) et internationales (*Bureau International des Poids et Mesures*, BIPM; *European Association of National Metrology Instituts*, EURAMET), de même qu'avec d'autres instituts de métrologie ou des instituts désignés par ces derniers, ou participer aux travaux de ces partenaires. La coopération ou la participation peut

<sup>28</sup> Art. 7, al. 3 et 4, de l'ordonnance du 15 février 2006 sur les tâches et les compétences des cantons en matière de métrologie (RS 941.292).

<sup>29</sup> Ch. 6, annexe 7, de l'ordonnance sur les instruments de mesure (RS 941.210)

concerner des projets purement métrologiques ou des projets plus vastes comportant un volet métrologique (par ex. des questions techniques de mesurage dans le cadre de l'utilisation rationnelle de l'énergie).

Il n'est pas forcément judicieux qu'un institut national de métrologie assume toutes les tâches évoquées à l'art. 3, al. 2, let. a à d: pour certaines d'entre elles, on peut faire appel à des tiers, pour lesquels on a forgé la notion d'«institut désigné». Les instituts désignés sont actuellement régis par l'art. 22, al. 2, de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur les unités<sup>30</sup>. En raison de l'importance croissante de ces délégations, de la décentralisation qui en découle et de la responsabilité résiduelle des instituts de métrologie mandants, une réglementation s'impose au niveau de la loi (al. 2). Les tiers chargés de tâches au sens de l'art. 3, al. 2, let. a à d, n'auront aucune compétence régaliennne et ne rendront pas de décisions. Le Conseil fédéral fixe la procédure d'habilitation, l'organisation des instituts désignés ainsi que leurs droits et leurs obligations. Cela englobe le soutien technique, financier dans des cas exceptionnels, les obligations concernant le système de qualité, la participation à des comparaisons de mesure périodiques et l'obligation de fournir des prestations en faveur de tiers.

L'al. 3 fixe la base légale autorisant le Conseil fédéral à conclure des accords sur l'adhésion à des organisations étrangères ou internationales, à des sociétés de droit public ou privé, ou sur la participation aux travaux de ces partenaires œuvrant à la recherche et au développement scientifique et technique dans le domaine de la métrologie. Récemment, cette coopération a pris de nouvelles formes pour lesquelles on ne peut conclure des accords classiques au sens du droit international public. A titre d'exemple, on mentionnera EURAMET, un regroupement d'instituts européens de métrologie qui se sont constitués en une association régie par le droit allemand. La compétence du Conseil fédéral s'étend à ce type d'accords. En revanche, elle n'inclut pas la conclusion de traités internationaux tels la Convention du Mètre, qui vise une harmonisation internationale des unités de mesure et des systèmes de mesure; la compétence pour ce genre de traités reste du ressort de l'Assemblée fédérale.

L'al. 4 fournit la base légale des contributions à des organisations ou des institutions auxquelles la Suisse a adhéré ou aux travaux desquelles elle participe en vertu de l'al. 3.

### **Section 3            Organes et personnel**

#### *Art. 5                    Organes*

L'art. 5 énumère les organes de l'Institut; ils correspondent aux organes habituels des entités autonomes de la Confédération. Un organe de révision est désormais nécessaire, puisque l'Institut jouira d'une autonomie comptable.

<sup>30</sup> RS 941.202

#### *Art. 6* Composition et nomination du conseil de l'Institut

Le nombre des membres du conseil de l'Institut sera de sept au maximum. Une représentation de la Confédération au sein de ce conseil n'est pas prévue.

Les *al. 2 et 3* correspondent aux prescriptions du rapport sur le gouvernement d'entreprise et aux réglementations d'usage pour les unités administratives décentralisées. L'*al. 2* désigne le Conseil fédéral comme organe de nomination, tout en précisant qu'il nomme également le président du conseil de l'Institut. La durée de fonction est fixée à quatre ans, chaque membre pouvant être réélu deux fois et, partant, siéger pendant douze ans au maximum au sein du conseil de l'Institut.

L'*al. 3* prévoit la possibilité de révoquer un membre du conseil de l'Institut pour de justes motifs en cours de mandat. Cette révocation pourra être prononcée par exemple si le membre ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de sa charge ou s'il a violé gravement ses obligations. Le recours au Tribunal administratif fédéral est recevable contre une révocation (art. 26, ch. 1).

Les membres du conseil de l'Institut sont réputés défendre les intérêts de l'Institut. En cas de conflit d'intérêts, le membre concerné se récusé pour l'objet en question, comme l'énonce expressément l'*al. 4*.

#### *Art. 7* Indemnités des membres du conseil de l'Institut

Les membres du conseil de l'Institut ne sont pas liés à l'Institut par des rapports de travail. L'*art. 7* prévoit par conséquent que le Conseil fédéral fixe le montant des indemnités qui leur sont versées. Les honoraires et autres conditions contractuelles convenus avec eux sont régis par l'*art. 6a* de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)<sup>31</sup> et par ses ordonnances d'exécution (en particulier l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres<sup>32</sup>).

#### *Art. 8* Tâches du conseil de l'Institut

La *let. a* confère au conseil de l'Institut la responsabilité de mettre en œuvre les objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral en vertu de l'*art. 23*. Il devra lui soumettre un rapport annuel détaillant le degré de réalisation desdits objectifs.

Aux termes de la *let. b*, le conseil de l'Institut édicte le règlement d'organisation. Cette compétence, qui découle de l'autonomie attribuée à l'Institut par l'*art. 1*, al. 1 et 2, LIFM, ne dépassera pas le cadre fixé par la loi. La réglementation portera notamment sur la gestion des affaires ainsi que sur la délimitation et la concrétisation des prérogatives du conseil de l'Institut et de la direction.

Les collaborateurs de l'Institut continueront d'être soumis aux dispositions de la LPers (art. 12, al. 1). Toutefois, l'*art. 12*, al. 2, confère à l'Institut le statut d'employeur au sens de l'*art. 3*, al. 2, LPers. Conformément à la *let. c*, il appartiendra au conseil de l'Institut d'édicter une ordonnance sur le personnel et d'y fixer les conditions de rémunération, les prestations annexes et les autres conditions applicables aux contrats de travail. Pour être valable, l'ordonnance sur le personnel devra être approuvée par le Conseil fédéral.

<sup>31</sup> RS 172.220.1

<sup>32</sup> RS 172.220.12

L'Institut sera également considéré comme employeur au regard des dispositions sur la prévoyance professionnelle (art. 13, al. 2), le conseil de l'Institut ayant, en vertu de la *let. d*, la compétence de conclure le contrat d'affiliation à la caisse de pensions. Pour être valable, le contrat d'affiliation devra être approuvé par le Conseil fédéral.

Puisqu'il conclura un contrat d'affiliation à la caisse de pensions et disposera de sa propre institution de prévoyance, l'Institut devra également désigner un organe paritaire. Cette tâche relèvera, selon la *let. e*, du conseil de l'Institut, qui en déterminera la composition, la procédure d'élection et l'organisation. Il appartiendra à la Commission de la caisse de la Caisse fédérale de pension (PUBLICA) et non au Conseil de l'Institut de fixer les indemnités des membres de l'organe paritaire. Il est prévu de régler cette compétence dans l'ordonnance-cadre LPers du 20 décembre 2000<sup>33</sup>.

La *let. f* prévoit qu'il incombe au conseil de l'Institut de faire valoir auprès du Conseil fédéral les demandes d'indemnisation présentées à la Confédération (art. 16).

La *let. g* attribue au conseil de l'Institut la tâche d'établir le rapport annuel et de le soumettre à l'approbation du Conseil fédéral avant sa publication. Ce dernier pourra refuser le rapport s'il s'oppose à certains de ses points essentiels. Le contenu du rapport découlera, par analogie, du code des obligations<sup>34</sup> (art. 662 CO). Le cas échéant, le conseil de l'Institut soumettra également au Conseil fédéral une proposition relative à l'utilisation du bénéfice. Il se basera sur le montant des réserves nécessaires selon l'art. 20. Un bénéfice qui ne serait pas utilisé pour constituer d'autres réserves selon l'art. 20 sera en principe imputé au compte report des bénéfices et pertes (décision concernant l'utilisation des bénéfices). Le conseil de l'Institut décidera de l'utilisation des réserves et du report des bénéfices dans le cadre des objectifs du Conseil fédéral (*let. k*)

En vertu de la *let. h*, le conseil de l'Institut adopte un programme de recherche et de développement. Il est également compétent pour adopter la planification à moyen terme et le budget. Cela implique également qu'il approuve – sur proposition de la direction – les principes régissant l'entretien et le développement des laboratoires. Ces décisions ont des conséquences financières non négligeables; elles sont aussi déterminantes pour l'orientation des activités de l'Institut et du programme de recherche et de développement.

Le conseil de l'Institut décide (*let. i*), sur proposition du directeur, de la conclusion, de la modification et de la résiliation des rapports de travail des autres membres de la direction. Il lui reviendra donc de décider qui composera la direction et, partant, qui constituera, formellement, l'organe de direction.

Organe de direction suprême, le conseil de l'Institut assumera également des fonctions de contrôle (*let. j*). Il servira de contrepoids à la direction et surveillera sa gestion des affaires. Il veillera au respect du règlement d'organisation, constatera d'éventuelles irrégularités et donnera les instructions permettant de les lever. S'il détecte, dans l'organisation et la gestion de l'Institut, des problèmes graves que la direction n'est pas à même de régler, il devra prendre les mesures qui s'imposent. Enfin, il devra instaurer un système de contrôle interne et un système de gestion des risques.

<sup>33</sup> RS 172.220.11

<sup>34</sup> RS 220

Enfin, le conseil de l'Institut déterminera l'affectation des réserves (*let. k*), cette décision étant en corrélation étroite avec ses compétences financières (*let. g*).

#### *Art. 9* Composition et nomination de la direction

En dérogation au principe directeur n° 4 du rapport sur le gouvernement d'entreprise, la nomination du directeur ou de la directrice sera confiée au Conseil fédéral et non pas au conseil de l'Institut. Le rapport sur le gouvernement d'entreprise<sup>35</sup> permet de s'écarter des solutions types lorsque cela se justifie. Cette exception s'impose pour l'Institut, qui est investi de tâches législatives, qui représente la Suisse au sein d'organisations internationales et qui exerce une activité de surveillance à l'égard des cantons. Dans ces domaines, des conflits d'intérêts avec le conseil de l'Institut ne sont pas à exclure, de sorte que le Conseil fédéral doit être chargé de nommer le directeur, comme il le fait pour les offices fédéraux.

Si la nomination du directeur est de la compétence du Conseil fédéral, le conseil de l'Institut pourra choisir les autres membres de la direction sans avoir à lui en référer. Les conditions d'engagement du directeur et des autres membres de la direction seront celles fixées à l'art. 6a, al. 1 à 5, LPers.

#### *Art. 10* Tâches de la direction

La direction sera l'organe chargé des questions d'ordre opérationnel. Conduite par un directeur (art. 9, al. 1), elle gèrera les affaires de l'Institut et sera compétente pour rendre des décisions (al. 1, let. c). Elle assumera l'ensemble des tâches que la loi n'attribue pas au conseil de l'Institut (al. 1, let. f). Elle préparera les documents nécessaires aux décisions du conseil de l'Institut. La direction sera également chargée des relations avec l'extérieur, notamment avec d'autres instituts de métrologie, ainsi qu'avec les milieux spécialisés en Suisse et à l'étranger.

Les détails relatifs aux attributions et aux compétences du conseil de l'Institut, de la direction et du directeur seront réglés dans le règlement d'organisation (*al. 2*).

L'*al. 3* indique que le directeur participera aux séances du conseil de l'Institut avec voix consultative et disposera d'un droit de proposition.

#### *Art. 11* Organe de révision

Le passage à l'autonomie comptable nécessite l'institution d'un organe de révision.

Il sera nommé par le Conseil fédéral, lequel pourra également le révoquer. Comme le prévoit le rapport sur le gouvernement d'entreprise, les art. 727 à 731 CO<sup>36</sup> (droit de la société anonyme) s'appliqueront par analogie au mandat de révision, au statut et à l'indépendance de l'organe de révision, à ses qualifications, à la durée de son mandat et aux rapports à présenter. Ces rapports seront soumis au conseil de l'Institut et au Conseil fédéral.

<sup>35</sup> FF 2006 7799, ch. 3.1  
<sup>36</sup> RS 220

*Art. 12*            Droit du personnel

La direction et le personnel sont soumis à la législation sur le personnel de la Confédération (*al. 1*). Ce statut de droit public se justifie par le fait que l'Institut fournit principalement des prestations à caractère monopolistique et, dans une proportion restreinte, des tâches ministérielles (cf. ch. 4.7 du rapport du Conseil fédéral du 25 mars 2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national<sup>37</sup>).

L'Institut obtiendra le statut d'employeur au sens de la législation sur le personnel (*al. 2*) et édictera ses propres dispositions d'exécution qui seront soumises à l'approbation du Conseil fédéral (art. 8, let. c).

*Art. 13*            Caisse de pensions

L'*al. 1* établit l'affiliation du personnel de l'Institut à PUBLICA, tout en rappelant expressément que les dispositions de la section 4b LPers sont applicables.

L'Institut obtiendra le statut d'employeur au sens des dispositions sur la prévoyance professionnelle (*al. 2*). Il disposera de sa propre caisse de prévoyance ou s'affiliera à la caisse de prévoyance commune à plusieurs employeurs affiliés. Il sera compétent tant pour son personnel actif que pour ses bénéficiaires de rentes (art. 32b, al. 2, LPers).

## **Section 4            Financement et gestion financière**

*Art. 14*            Financement

L'*art. 14* détermine les sources de financement des activités de l'Institut. Les articles suivants règlent les différents types de recettes.

*Art. 15*            Emoluments

L'Institut prélève des émoluments pour ses décisions et ses prestations non commerciales selon l'art. 3, al. 2, let. i. Le Conseil fédéral règlera la perception des émoluments (art. 19 LMétr).

*Art. 16*            Indemnités allouées par la Confédération

Comme cela est indiqué au ch. 1.4, le degré de couverture des coûts est actuellement d'un peu moins de 30 %. L'Institut dépend donc des indemnités allouées par la Confédération pour remplir ses tâches. Celles-ci sont accordées pour les tâches définies à l'art. 3, al. 2, let. a à h, et al. 3 à 5.

*Art. 17*            Fonds de tiers

Enfin, l'Institut financera une partie de ses activités grâce à des fonds de tiers, au premier rang desquels ont mentionnera les recettes provenant des activités commerciales (art. 25) et les contributions provenant de programmes de recherche auxquels l'Institut participe.

*Art. 18* Trésorerie

Les liquidités de l'Institut seront gérées dans le cadre de la trésorerie centrale de la Confédération. Celle-ci pourra accorder des prêts à l'Institut pour lui permettre de régler ses paiements. L'Institut disposera pour ce faire d'un compte courant auprès de la Confédération. En contrepartie, il placera ses excédents auprès de la Confédération contre intérêts, aux conditions du marché. Un accord entre la Confédération et l'Institut réglera les détails de ces arrangements financiers.

*Art. 19* Comptabilité

Les comptes de l'Institut devront présenter l'état réel de la fortune, des finances et des revenus. Ils seront établis selon les principes de l'importance relative, de l'intelligibilité, de la clarté, de la permanence des méthodes comptables, et du produit brut et se fonderont sur les normes généralement reconnues. Dans le respect de ces principes, le conseil de l'Institut déterminera les normes comptables applicables et exposera les règles utilisées.

*Art. 20* Réserves

En raison de la situation du financement et des risques de l'Institut, il peut être renoncé à une réglementation et à une obligation de constituer des réserves légales, contrairement à ce qui est prévu pour l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA); le même système a été adopté pour le Musée national suisse (MNS).

L'Institut utilise toutefois aujourd'hui des instruments et des appareils dont le prix d'acquisition totalise environ 50 millions de francs. Pour tenir compte des besoins de renouvellement et pour atténuer l'impact des pics d'investissement, le Conseil fédéral pourra, à la demande du conseil de l'Institut, autoriser la création d'une réserve spéciale.

*Art. 21* Impôts

Aux termes de l'art. 62d LOGA, la Confédération ainsi que ses établissements, entreprises et fondations non autonomes sont exempts de tout impôt cantonal. Cette exonération ne s'appliquera toutefois qu'aux activités qui n'ont pas de caractère commercial. L'art. 21 reprend ces principes.

En matière d'imposition fédérale, l'Institut devra acquitter la taxe sur la valeur ajoutée s'il fournit des services en concurrence avec des prestataires privés. Le législateur a en outre renoncé à libérer la Confédération et ses entités autonomes de l'assujettissement subjectif à l'impôt anticipé.

*Art. 22* Biens-fonds

Les bâtiments de Wabern occupés aujourd'hui par l'Institut ont été construits et équipés spécifiquement pour l'accomplissement des tâches de métrologie. Ils abritent de nombreux locaux, installations et appareils répondant aux besoins particuliers de l'Institut. Une grande partie de ce patrimoine ne pourrait répondre à d'autres besoins que ceux de l'Institut, et l'Institut ne saurait par ailleurs s'en passer pour l'accomplissement de ses tâches. C'est pourquoi l'utilisation de cette infrastructure doit être régie par un droit d'usage, sur le modèle de celui régissant les biens-fonds

du Musée national suisse (art. 16 de la loi du 12 juin 2009 sur les musées et les collections<sup>38</sup>).

## **Section 5            Protection des intérêts fédéraux**

### *Art. 23*            Objectifs stratégiques

Le Conseil fédéral fixera les objectifs stratégiques de l'Institut tous les quatre ans. Ils auront caractère d'instructions relatives à la gestion de l'entreprise et à l'exécution des tâches qui lui sont attribuées par la loi. Les objectifs relatifs à l'exécution des tâches concrétisent les tâches légales (art. 3). Les objectifs stratégiques contiendront par ailleurs des instructions d'ordre financier (rapport à atteindre entre les indemnités allouées par la Confédération, les recettes provenant des émoluments et les fonds de tiers; cf. art. 14).

Lors de la consultation, certaines organisations ont exprimé la crainte de voir l'Institut se concentrer sur les domaines financièrement intéressants et négliger d'autres secteurs moins lucratifs mais importants pour l'économie. Par l'intermédiaire des objectifs stratégiques, le Conseil fédéral peut influencer sur les domaines d'activité et sur l'accomplissement des tâches au plan organisationnel (art. 4, al. 2).

Le Conseil fédéral veillera à ce que le conseil de l'Institut soit consulté lors de l'élaboration des objectifs. Ceux-ci seront ensuite publiés.

### *Art. 24*            Surveillance

Selon l'art. 8, al. 4, LOGA, le Conseil fédéral contrôle les unités administratives décentralisées conformément aux dispositions particulières. Selon cet article, il devra par conséquent assurer la surveillance de l'Institut.

L'al. 2 fournit une liste non exhaustive des instruments dont dispose le Conseil fédéral pour exercer sa fonction de surveillance: nomination du président et des autres membres du conseil de l'Institut; conclusion, modification et résiliation des rapports de travail du directeur; nomination de l'organe de révision; approbation de l'ordonnance sur le personnel, du contrat d'affiliation à PUBLICA et du rapport de gestion; décharge au conseil de l'Institut.

L'al. 3 oblige l'Institut à accorder au Conseil fédéral – ou au département en cas de délégation – un droit de regard sur ses dossiers et à lui fournir des informations sur son activité.

La haute surveillance du Parlement et du Contrôle fédéral des finances est réservée (al. 4).

## Section 6 Prestations commerciales

### Art. 25

Cet article correspond aux dispositions de l'art. 8 de la loi du 12 juin 2009 sur les musées et les collections<sup>39</sup>. Il règle les prestations commerciales de l'Institut, lesquelles sont soumises aux conditions énumérées à l'al. 1.

- L'Institut ne pourra mener des activités commerciales que dans la mesure où celles-ci sont étroitement liées à ses tâches principales (*let. a*);
- L'Institut ne pourra se concentrer sur les prestations commerciales au détriment de ses tâches principales. Si cela se produisait, l'autorité de surveillance devrait intervenir en vertu des dispositions légales sur la surveillance (*let. b*);
- Les prestations commerciales ne doivent pas exiger d'importantes ressources matérielles ou humaines supplémentaires (*let. c*).

L'al. 2 cite quelques exemples de prestations commerciales. L'Institut pourra notamment offrir des services payants dans le domaine du contrôle d'instruments de mesure (évaluation de conformité) et d'étalonnage d'un niveau de précision que les instituts de métrologie n'offrent habituellement pas.

Les prestations commerciales de l'Institut devront être facturées à des prix permettant au moins de couvrir les coûts. Un subventionnement croisé par des moyens de la Confédération et des émoluments n'est pas admissible. Les prescriptions régissant la comptabilité d'exploitation fournissent l'instrument de contrôle. Elles prévoient une stricte différenciation des divers domaines (*al. 3*). On peut ainsi établir les dépenses et les recettes liées à chaque prestation et constater d'éventuelles réductions de prix par le biais de contributions de la Confédération et d'émoluments. De plus, dans l'exercice de prestations commerciales annexes, l'Institut sera soumis aux mêmes règles que les fournisseurs privés (*al. 4*). Ces règles incluent les critères auxquels doivent répondre les organismes d'évaluation de la conformité (annexe 3 de l'ordonnance sur les instruments de mesure et art. 18 LETC).

L'art. 25 s'applique uniquement à l'Institut. Il appartient aux cantons d'édicter des prescriptions analogues pour leurs organes d'exécution.

## Section 7 Dispositions finales

### Art. 26 Modification du droit en vigueur

La loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAf)<sup>40</sup> est complétée et offre désormais la possibilité d'adresser au Tribunal administratif fédéral un recours contre la révocation d'un membre du conseil de l'Institut par le Conseil fédéral, prévue à l'art. 6, al. 3. Il n'est pas nécessaire d'étendre cette possibilité au directeur de l'Institut puisque dans un tel cas, un recours contre les décisions du Conseil fédéral peut être formé en relation avec les rapports de travail du personnel de la Confédération sur la base de l'art. 33, let. a, LTAf.

<sup>39</sup> RS 432.30

<sup>40</sup> RS 173.32

Dans la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics<sup>41</sup>, l'Institut fera désormais partie de la liste des adjudicateurs qui sont soumis à ladite loi.

#### *Art. 27* Transfert des droits et des obligations à l'Institut

L'*art. 27* comporte une série de règles et d'actions à entreprendre dans la perspective de la transformation de l'Office fédéral de métrologie en établissement de droit public.

Ainsi, le Conseil fédéral déterminera le moment où l'Institut sera doté de la personnalité juridique (*al. 1*). Il précisera les droits et obligations, de même que les valeurs qui seront transférées à l'Institut (*al. 2*). Ce transfert inclura notamment le transfert des réserves générales et des réserves affectées des unités GMEB, conformément à l'*art. 46 LFC*<sup>42</sup>. Les biens meubles (notamment les installations de laboratoire) et les droits immatériels (par ex. la marque METAS) utilisés par l'Office fédéral de métrologie deviendront propriété de l'Institut. Ils devront être évalués et figurer au bilan d'ouverture. L'*al. 3* autorise le Conseil fédéral à prendre toute autre mesure utile au transfert et à édicter les dispositions nécessaires. L'*al. 4* prévoit l'exemption de taxes et d'impôts pour les inscriptions dans les registres publics, et l'*al. 6* exclut l'application de la loi du 3 octobre 2003 sur les fusions<sup>43</sup>.

#### *Art. 28* Transfert des rapports de travail

Suite au passage à l'autonomie comptable et à l'entrée en vigueur de la loi, les rapports de travail du personnel de l'Institut se poursuivront aux conditions définies par la nouvelle loi.

La réforme ne visant pas à fusionner plusieurs autorités, l'entrée en vigueur de la loi ne devrait pas entraîner de réorganisation importante. Cependant, l'Institut obtenant le statut d'employeur au regard du droit du personnel, le conseil de l'Institut devra adopter une réglementation sur les conditions de rémunération, les prestations annexes et les autres conditions contractuelles, qui pourrait différer des dispositions d'exécution de la LPers, aujourd'hui applicables au personnel de l'Institut. L'*al. 2* garantit le maintien du droit au salaire antérieur durant une année.

#### *Art. 29* Employeur compétent

Cet article désigne l'Institut comme employeur compétent pour tous les bénéficiaires de rentes de vieillesse, survivants et invalidité; il devra donc assumer les obligations qui en découlent.

Une fois devenu une unité décentralisée de l'administration fédérale tenant sa propre comptabilité, l'Institut sera également considéré comme employeur au sens des dispositions sur la prévoyance professionnelle (*art. 32b*, *al. 2*, LPers). Il disposera donc de sa propre caisse de prévoyance et devra conclure un contrat d'affiliation à la caisse de pensions, comme le prescrit l'*art. 32d* LPers.

L'*art. 32f*, *al. 1*, LPers dispose qu'en cas de changement de statut la compétence du nouvel employeur s'étend également aux bénéficiaires de rentes de l'unité adminis-

<sup>41</sup> RS 172.056.1

<sup>42</sup> RS 611.0

<sup>43</sup> RS 221.301

trative concernée, qui appartiennent ainsi à la même caisse de prévoyance que son personnel actif. La clause d'exception de l'art. 32*f*, al. 2 LPers doit être appliquée de manière restrictive; rien ne justifierait son application dans le cas présent.

*Art. 30* Référendum et entrée en vigueur

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. a, de la Constitution (Cst.), la loi est sujette au référendum facultatif. Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur conformément à l'*al. 2*; celle-ci pourra également être échelonnée.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

L'externalisation des tâches afférentes à la métrologie vers une unité décentralisée de l'administration fait partie du réexamen des tâches de la Confédération. Les économies potentielles générées par ce réexamen représentent environ 1 million de francs pour la deuxième année d'exploitation, environ 1,5 million l'année suivante et 2 millions à partir de la 4<sup>e</sup> année. Viennent s'y ajouter les économies de 1,3 million de francs prévues dans le cadre du programme de consolidation 2012–2013 (PCO 12/13)<sup>44</sup>.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur de la LIFM et de la création d'un établissement de droit public, certaines actions devront être entreprises, dont l'établissement du bilan d'ouverture, que le Conseil fédéral devra approuver (art. 27, al. 2), et la conclusion d'une convention sur la gestion des liquidités (art. 18, al. 3) et sur l'utilisation des immeubles (art. 22).

Pour ce qui est du personnel, les collaborateurs de l'Institut resteront soumis à la LPers. METAS aura le statut d'employeur au sens de la législation sur le personnel (art. 12, al. 2). Il sera désormais considéré comme employeur en vertu de l'art. 32*b*, al. 2, LPers et devra conclure un contrat d'affiliation nécessitant la participation de l'organe paritaire (art. 32*c* LPers).

Les bases légales pour l'exécution de la loi sur la métrologie en vigueur seront adaptées dans quelques domaines.

Le projet n'entraîne aucun surcoût.

#### **3.2 Conséquences pour les cantons**

Le projet n'a aucune répercussion sur les cantons. En particulier, la répartition des compétences en matière de métrologie ne subira pas de modification et la traçabilité de leurs étalons n'engendrera pas pour eux de coûts supplémentaires.

<sup>44</sup> FF 2010 6433

### **3.3 Conséquences pour l'économie**

La métrologie est en soi d'une haute importance pour toute économie nationale. Sans mesures fiables, on ne saurait envisager d'échanges commerciaux ni de processus de production partagés; l'échange de résultats de recherches en serait contrarié, et le trafic transfrontalier de marchandises rencontrerait des obstacles de taille. Toute économie nationale est donc tributaire d'un institut national de métrologie fonctionnel, offrant des prestations avantageuses, rapides et pertinentes. La transformation de METAS en une unité décentralisée de l'administration renforcera encore cette orientation.

Conformément à l'art. 23 LIFM, le Conseil fédéral établira les principes régissant les objectifs stratégiques assignés à l'Institut.

## **4 Lien avec le programme de la législature**

Le projet ne figure ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011<sup>45</sup>, ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011<sup>46</sup>. Le Conseil fédéral n'ayant décidé la création d'un établissement de droit public qu'en application des principes directeurs consignés dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise à propos de la décentralisation et du pilotage de tâches fédérales, le projet n'a pu être pris en compte lors de l'élaboration du programme de la législature.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois**

Les deux lois fédérales se fondent sur l'art. 125 Cst., qui attribue à la Confédération une compétence législative globale en matière de métrologie. La loi sur la métrologie repose également sur l'art. 95, al. 1, Cst., car nombre de ses dispositions sont essentielles pour les relations de droit privé.

### **5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Les nouvelles lois ne modifient en rien les dispositions matérielles en vigueur dans le domaine de la métrologie: les révisions d'ordre matériel ne concernent que des aspects organisationnels. Les obligations internationales dans le domaine de la métrologie ne sont pas remises en question par le projet.

<sup>45</sup> FF 2008 639

<sup>46</sup> FF 2008 7745

### **5.3 Forme de l'acte**

Le projet comporte des dispositions importantes fixant des règles de droit, et doit par conséquent prendre la forme d'une loi en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst. La compétence de l'Assemblée fédérale est donnée par l'art. 163, al. 1, Cst. Les actes sont soumis au référendum facultatif.

### **5.4 Délégation de compétences législatives**

Le projet de loi sur la métrologie, en particulier, prévoit de nombreuses délégations législatives habilitant le Conseil fédéral à édicter par voie d'ordonnance des dispositions complémentaires dans le cadre prescrit par la loi. Il s'agit des art. 2, al. 2, 3, al. 2, 5, 7, al. 2, 8, al. 2, 9, al. 2 et 3, 11, 13, al. 3, 14, al. 2 à 4, 15, al. 2, 16, al. 2 et 3, 18, al. 2 et 3, 19, al. 2 à 5, du projet de loi sur la métrologie, de l'art. 16a, al. 2, LCD ainsi que des art. 1, al. 3, 3, al. 4 et 5, 4, al. 3, 19, al. 5, et 27 du projet de loi fédérale sur l'Institut fédéral de métrologie. Les délégations sont motivées dans le commentaire des différentes dispositions.