

13.076

**Message
concernant la loi fédérale sur les produits de construction**

du 4 septembre 2013

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de révision totale de la loi fédérale sur les produits de construction, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

4 septembre 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La législation fédérale sur les produits de construction doit être adaptée au nouveau règlement européen sur les produits de construction. Sa révision permet de réduire les contraintes qui pèsent sur les opérateurs économiques, d'accroître la transparence, de simplifier les procédures, de renforcer la sécurité du droit et de rendre le droit relatif à la sécurité des produits de construction compatible avec le droit européen. Par ailleurs, elle contribue de manière déterminante à la sécurité des ouvrages de construction et à leur développement durable. Grâce à cette révision, l'économie suisse continuera de bénéficier dans ce secteur majeur des avantages découlant de l'accord bilatéral conclu avec l'Union européenne sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, et l'instauration de nouvelles entraves au commerce sera évitée.

Contexte

L'adoption de la législation fédérale sur les produits de construction en 2001 a établi les bases qui ont permis, en 2008, d'ajouter un chapitre sur les produits de construction à l'accord bilatéral conclu avec l'Union européenne (UE) sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM). Cet accord sert à éliminer les entraves techniques au commerce et permet aux exportateurs suisses désireux d'opérer sur le marché intérieur européen des produits de construction de lutter à armes égales grâce à la suppression des essais à double, des frais supplémentaires, des retards et des désavantages concurrentiels. Par ailleurs, l'ARM ouvre le marché européen aux organismes suisses d'évaluation de la conformité (OEC) qui réalisent des essais, des certifications de produits et des certifications du contrôle de la production en usine. Enfin, cette ouverture du marché favorisée par l'ARM profite également aux utilisateurs de produits de construction en élargissant considérablement l'offre de produits, en accélérant leur commercialisation et en stimulant la concurrence dans la branche. La législation de 2001 sur les produits de construction transposait l'ancienne directive européenne 89/106/CEE. Celle-ci ayant été remplacée par le règlement européen sur les produits de construction, les prescriptions techniques européennes et suisses ne sont plus équivalentes. Or, cette équivalence est la condition du maintien de la réglementation bilatérale dans ce secteur. La révision de la législation fédérale sur les produits de construction est destinée à garantir la compatibilité avec le nouveau règlement européen, afin que le chapitre de l'ARM consacré aux produits de construction reste applicable et que ses avantages pour l'économie suisse soient préservés.

Contenu du projet

Il s'agit d'instaurer un nouveau régime de mise sur le marché des produits de construction centré sur la déclaration des performances des produits. Les fabricants suisses n'auront plus à apporter la preuve de la conformité du produit aux normes, mais devront uniquement appliquer les procédures d'évaluation prévues dans les normes harmonisées. Il ne sera plus nécessaire qu'un produit soit adapté à l'usage prévu pour pouvoir le mettre sur le marché. De plus, les performances d'un produit

ne devront être déclarées en Suisse que si ses caractéristiques font l'objet d'une disposition légale. Il en résultera d'importantes simplifications et facilités pour les fabricants, avec à la clé une diminution des coûts occasionnés par les essais, inspections et certifications devenus superflus et un allègement des charges administratives.

Les nouvelles règles de mise sur le marché des produits de construction sont d'inspiration libérale: l'Etat ne définit pas la totalité ou la majorité des performances des produits, mais fixe des exigences uniquement lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger la santé, l'environnement, les travailleurs ou d'autres intérêts publics prépondérants en relation avec les exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction. La loi révisée, tout comme le règlement européen sur les produits de construction, part du principe qu'il revient à l'utilisateur de décider si un produit est adapté ou non à l'usage auquel il le destine. La sélection des produits intervient sur le marché, par le biais de la demande, et se concrétise dans les contrats et les mandats de construction de droit privé. Le renforcement de la liberté en matière de fabrication devrait conduire à une diversification des produits et donc de l'offre.

La nouvelle loi vise par ailleurs à rendre le secteur des produits de construction plus transparent, en l'alignant sur les normes techniques harmonisées et les évaluations techniques européennes (ETE). Tout produit de construction couvert par une norme technique harmonisée ou ayant fait l'objet d'une ETE devra disposer d'une déclaration des performances. Cette déclaration est la clé de la mise sur le marché d'un produit de construction: elle permet de comparer les performances des produits à l'échelle de l'Europe, ce qui profite à tous les agents économiques. Les normes techniques harmonisées sont pour leur part intégrées dans les normes suisses, moyennant des accords avec les organismes européens de normalisation. Les ETE et les normes techniques harmonisées sont indispensables, pour éliminer les entraves au commerce et prévenir de nouvelles entraves. C'est sur leur base que les preuves qu'exige la loi seront apportées et que les évaluations (essais, certifications), qui font ensuite l'objet d'une reconnaissance mutuelle dans le cadre de l'ARM, seront réalisées.

L'inscription dans la loi des responsabilités des fabricants, des importateurs et des distributeurs vise à renforcer la sécurité du droit dans le domaine des produits de construction. Les utilisateurs disposeront ainsi, tout au long de la chaîne d'approvisionnement, d'informations fiables et pertinentes sur les performances des produits. Les produits de construction fabriqués par des PME ou fabriqués individuellement profiteront d'une simplification des procédures. Afin d'encourager la construction durable, la loi contient une nouvelle exigence applicable aux ouvrages de construction. Pour la satisfaire, les organismes de normalisation devront définir des caractéristiques des produits et les intégrer dans les normes harmonisées.

Le projet de loi règle aussi les exigences de sécurité spécifiques auxquelles les produits de construction doivent satisfaire: les nouvelles dispositions reprennent le principe selon lequel les produits de construction mis à disposition sur le marché suisse doivent être sûrs. Elles le mettent en œuvre de manière sectorielle en fixant des obligations spécifiques aux opérateurs économiques et en normalisant les produits de construction. Si d'autres actes législatifs fédéraux définissent des exigences

applicables aux produits de construction, il ne sera pas nécessaire de prouver qu'elles sont remplies au moyen de procédures d'évaluation distinctes, d'où un allègement des procédures pour les fabricants et une diminution de la bureaucratie. Cela permettra en outre de prouver de manière eurocompatible le respect des exigences relevant du droit de sécurité applicables aux produits de construction.

Une surveillance du marché efficace et adaptée aux normes européennes garantira la fiabilité et l'exactitude des indications relatives aux produits, la sécurité de ces derniers et l'existence des caractéristiques déclarées. La réalisation de contrôles par sondage et de contrôles spécifiques en cas d'événement particulier permettra de prévenir ou de réduire les risques liés aux produits peu sûrs ou aux ouvrages de construction dans lesquels des produits défectueux sont incorporés. La surveillance efficace du marché est l'une des principales conditions à remplir pour garantir l'équivalence des prescriptions exigée par l'ARM.

Importance économique

Si la Suisse renonçait à réviser sa législation sur les produits de construction et à garantir son équivalence avec la réglementation européenne, le chapitre consacré aux produits de construction n'aurait plus d'effet à moyen terme. En outre, il serait très probablement suspendu ou rayé de l'accord. Les opérateurs économiques suisses ne pourraient alors plus participer au marché intérieur européen à égalité de droits. Les produits de construction légalement commercialisables dans l'UE et l'Espace économique européen (EEE) pourraient alors être mis librement sur le marché en Suisse, mais sans réciprocité puisque les produits suisses ne satisferaient pas aux dispositions du règlement européen sur les produits de construction. Les fabricants qui exportent leurs produits seraient de nouveau pénalisés par rapport à leurs concurrents de l'UE et de l'EEE, étant donné qu'ils devraient supporter les frais supplémentaires qu'entraînent les essais et certifications faits à double. Les entreprises suisses qui sont aujourd'hui habilitées en leur qualité d'OEC à proposer leurs services sur tout le territoire européen perdraient leur statut d'organisme désigné et n'auraient plus le droit d'exercer leur activité pour des fabricants suisses souhaitant exporter leurs produits vers l'UE ou l'EEE. A moyen terme, cette situation risquerait de conduire à un exode à l'étranger de compétences clés dans le secteur de la construction.

La révision proposée présente en revanche des avantages pour les opérateurs économiques. Les produits de construction fabriqués en Suisse et munis des documents de conformité requis pourront continuer à circuler librement dans les Etats de l'UE et de l'EEE, sans se heurter à des entraves techniques au commerce. Les OEC pour leur part seront en mesure d'offrir aux fabricants des prestations comparables à celles qu'ils fournissent aujourd'hui: ils pourront soumettre les produits à des essais, les évaluer et les certifier ainsi que surveiller et certifier le contrôle de la production en usine.

Table des matières

Condensé	6678
1 Présentation du projet	6683
1.1 Contexte	6683
1.1.1 Prévention des entraves techniques au commerce pour les produits de construction	6683
1.1.2 Règlement européen sur les produits de construction	6685
1.2 Dispositif proposé	6692
1.2.1 Objectifs du projet de nouvelle loi sur les produits de construction	6692
1.2.2 Projet mis en consultation	6694
1.2.3 Consultation	6696
1.3 Appréciation de la solution retenue	6698
1.4 Refonte de l'avant-projet	6700
1.5 Adéquation des moyens requis	6701
1.6 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	6701
1.7 Mise en œuvre	6703
1.8 Classement d'interventions parlementaires	6703
2 Commentaire des dispositions	6703
3 Conséquences	6735
3.1 Conséquences pour la Confédération	6735
3.1.1 Conséquences financières	6735
3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	6737
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	6739
3.3 Conséquences économiques	6740
3.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat	6740
3.3.2 Impact du projet sur les opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement	6740
3.3.3 Impact du projet sur les opérateurs économiques utilisant des produits de construction	6742
3.3.4 Impact du projet sur les OEC désignés et notifiés	6743
3.3.5 Implications pour l'économie dans son ensemble	6743
3.4 Conséquences sanitaires et sociales	6744
3.5 Conséquences environnementales	6744
3.6 Conséquences pour la politique extérieure	6744
4 Relation avec le programme de la législature	6745
5 Aspects juridiques	6745
5.1 Constitutionnalité	6745
5.2 Rapports avec le droit européen et avec les obligations internationales de la Suisse	6745
5.3 Délégation de compétences législatives	6746

Abréviations	6748
Loi fédérale sur les produits de construction (LPCo) (<i>projet</i>)	6751

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Prévention des entraves techniques au commerce pour les produits de construction

Généralités

Depuis le rejet de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) en 1992, la Confédération s'efforce d'harmoniser ses prescriptions techniques avec le droit international, mais surtout avec le droit européen. Par prescriptions techniques, on entend des règles impératives dont le respect conditionne la mise sur le marché de produits, leur mise à disposition, leur utilisation ou leur élimination. Ces prescriptions techniques peuvent prévoir notamment des exigences particulières concernant la fabrication, les performances des produits, les preuves ou les essais de conformité, le marquage des produits ou leurs composants.

Les prescriptions techniques peuvent constituer une entrave au commerce pour les opérateurs économiques lorsque, par exemple, le fabricant d'un produit de construction satisfait aux exigences d'un marché donné mais que les prescriptions techniques du pays de destination en prévoient d'autres, que des exigences identiques y sont appliquées autrement ou que cet Etat ne reconnaît pas les procédures d'essai, d'évaluation technique des performances ou d'agrément ni les preuves fondées sur ces procédures. Il faut autant que possible éviter les entraves au commerce, car elles pèsent non seulement sur les opérateurs économiques, qui voient leur accès au marché contrarié ou la gamme de leurs produits restreinte, mais également sur l'économie tout entière.

Les entraves techniques au commerce qui découlent de l'hétérogénéité des prescriptions techniques peuvent être réduites ou supprimées si la Suisse harmonise ses prescriptions sectorielles avec celles de ses principaux partenaires commerciaux¹.

Harmonisation autonome

Dans le secteur des produits de construction, les Etats membres de l'EEE (UE et AELE) sont, de loin, les principaux partenaires commerciaux de la Suisse. En 2011, notre pays a importé des produits de construction de l'Union européenne (UE) pour une valeur de 5,3 milliards de francs et en a exporté pour 2,4 milliards, ce qui représente près de 90 % (importations) et 81 % (exportations) du volume total des échanges de produits de construction avec l'étranger. Il est donc d'une grande importance économique d'éliminer les entraves techniques au commerce avec l'UE et d'empêcher qu'il ne s'en dresse de nouvelles. C'était déjà le but poursuivi par la Confédération avec la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les produits de construction (LPCo)² et l'ordonnance du 27 novembre 2000 sur les produits de construction

¹ Pour plus de plus amples informations, voir message du 25 juin 2008 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, FF 2008 6643, ch. 1.1.1 ss.

² RS 933.0

(OPCo)³, ainsi que par les cantons avec l'accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC)⁴. Par ces actes sectoriels, la Confédération et les cantons avaient adapté leurs prescriptions techniques à la directive européenne sur les produits de construction⁵.

Cette harmonisation autonome des prescriptions techniques était la condition préalable à l'intégration du secteur des produits de construction dans l'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM)⁶. A l'époque des négociations sur les accords sectoriels entre la Suisse et l'UE, dans les années 1990, l'UE n'était pas disposée à inclure le secteur des produits de construction dans l'ARM à titre d'accord sur les entraves techniques au commerce, et ce pour plusieurs raisons: étant donné que la Suisse, contrairement à l'UE, ne disposait pas d'une législation uniforme sur les produits de construction et qu'il fallait tenir compte non seulement de différentes dispositions fédérales mais également de 26 législations cantonales, le secteur des produits de construction a été provisoirement exclu des négociations portant sur l'ARM. Il a fallu attendre que la Suisse harmonise son droit des produits de construction (LPCo, OPCo, AIETC), à la fin des années 1990, pour qu'il soit possible d'inclure dans l'ARM un chapitre relatif à ces produits.

Accord bilatéral avec l'UE

Les négociations entre la Suisse et l'UE sur un nouveau chapitre de l'ARM consacré aux produits de construction se sont achevées le 12 mars 2008.

Jusque-là, l'UE avait refusé de reconnaître les procédures d'essai, d'agrément et d'évaluation de la conformité appliquées en Suisse, ainsi que les documents de conformité fondés sur ces procédures. Depuis, il suffit d'une seule évaluation de la conformité réalisée par un organisme reconnu pour pouvoir distribuer un produit de construction sur les marchés suisse et européen. Les essais à double, les frais supplémentaires, les retards et les désavantages concurrentiels pour les exportateurs suisses qui souhaitent participer au marché intérieur européen des produits de construction ont été supprimés. Par ailleurs, l'ARM ouvre le marché européen aux organismes suisses d'évaluation de la conformité (OEC) pour la réalisation d'essais, de certifications de produits et de certifications du contrôle de la production en usine. Enfin, l'ouverture du marché bénéficie aux utilisateurs des produits de construction (aux maîtres d'ouvrage, concepteurs, entreprises du secteur principal de la construction et du second œuvre, mais aussi aux particuliers achetant des produits de construction dans des magasins de bricolage) en élargissant considérablement l'offre de produits, en accélérant la commercialisation des produits et en stimulant la concurrence dans la branche.

³ RS 933.01

⁴ RO 2003 270 et 2004 2765.

⁵ Directive 89/106/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant les produits de construction, JO L 40 du 11.2.1989, p. 12.

⁶ 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, en anglais: Mutual Recognition Agreement, MRA

Le règlement de l'UE sur les produits de construction⁷ est entré en vigueur le 24 avril 2011, remplaçant la directive sur les produits de construction qui datait de 1989. Il implique un changement des prescriptions techniques de l'UE applicables aux produits de construction, dans la mesure où il introduit quelques modifications fondamentales dans le domaine de la commercialisation des produits de construction sur le marché intérieur de l'UE et de l'EEE.

Etant donné que les prescriptions techniques suisses applicables aux produits de construction sont fondées sur l'ancienne directive européenne, il est indispensable de modifier la législation suisse sur les produits de construction puis de réviser cet accord pour sauvegarder les avantages découlant de l'ARM. L'adaptation de la législation suisse au nouveau règlement européen vise à préserver les avantages que l'économie suisse tire du chapitre de l'ARM relatif aux produits de construction et à prévenir l'apparition de nouvelles entraves techniques au commerce dans ce secteur. Si le droit suisse n'était pas adapté, ces avantages disparaîtraient et, surtout, le chapitre de l'ARM sur les produits de construction pourrait être suspendu ou abrogé, puisque l'accord ne correspondrait plus à la législation actuelle sur les produits de construction et qu'une insécurité juridique toucherait le commerce de ces produits. L'économie suisse d'exportation serait alors fortement désavantagée par rapport à la concurrence de l'UE ou de l'EEE. Ne pas adapter notre droit reviendrait aussi à un revirement de notre stratégie politique, qui a consisté au cours de la dernière décennie à éliminer les entraves techniques au commerce dans différents secteurs. Par ailleurs, les entreprises suisses qui peuvent aujourd'hui proposer leurs services en qualité de laboratoires d'essais ou d'organismes d'inspection, de certification ou d'agrément notifiés perdraient les avantages économiques que l'ARM leur procure. Les fabricants suisses désireux de mettre leurs produits de construction sur le marché de l'UE ou de l'EEE verraient de nouveau leurs produits soumis à de coûteux essais et certifications à double, étant donné qu'ils devraient réaliser une nouvelle fois les essais et certifications auprès d'organismes notifiés par l'UE.

1.1.2 Règlement européen sur les produits de construction

Généralités

Le règlement (UE) n° 305/2011 sur les produits de construction remplace la directive européenne correspondante. Celle-ci n'était pas une directive typique au sens de la «nouvelle approche» (*New Approach*). Les particularités de ce secteur de produits ont par ailleurs entraîné des problèmes de mise en œuvre, ce qui a amené la Commission européenne à proposer en 2008 un règlement sur les produits de construction⁸. Les produits de construction sont à maints égards un cas spécial, dont la législation européenne tient aujourd'hui compte. Ainsi, ce n'est qu'avec des restrictions considérables que le règlement sur les produits de construction suit le nouveau cadre juridique» (*New Legal Framework*), censé constituer une réglementation intersector-

⁷ Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil, JO L 88 du 4.4.2011, p. 5.

⁸ Voir l'exposé des motifs de la Commission européenne concernant la proposition d'un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction, COM(2008) 311 final du 23.5.2008, p. 2.

rielle de la commercialisation de produits sur le marché intérieur⁹: s'il tient compte de ce nouveau cadre juridique¹⁰, il s'en écarte délibérément sur des points essentiels.

Le règlement européen sur les produits de construction poursuit le même but que l'ancienne directive, qui visait à éliminer les entraves techniques au commerce dans le domaine des produits de construction afin de favoriser leur libre circulation sur le marché intérieur¹¹. Il se propose cependant également de simplifier et de rendre plus transparentes et plus efficaces les réglementations antérieures¹².

Quand bien même l'objectif reste le même, le règlement sur les produits de construction repose sur une autre approche que la directive. Cette approche consiste à harmoniser les informations concernant les performances des produits en harmonisant les méthodes, procédures et autres instruments servant à décrire et à évaluer les caractéristiques des produits¹³. Le fabricant indique les performances de son produit dans une déclaration des performances¹⁴. Le règlement abandonne la notion d'aptitude des produits de construction à l'usage prévu qui était utilisée dans la directive: selon le nouveau règlement, les utilisateurs décident en principe seuls de l'aptitude d'un produit à tel ou tel usage.

Déclaration des performances

Dans le système de la nouvelle approche et du nouveau cadre juridique, le fabricant assume la responsabilité de la conformité du produit avec toutes les exigences applicables définies dans la législation d'harmonisation pertinente de l'UE en attestant sa conformité¹⁵, alors que dans le cadre du système de la déclaration des performances introduit par le règlement européen sur les produits de construction, il assume la responsabilité de la conformité du produit de construction avec les performances déclarées¹⁶. Dans sa déclaration des performances, le fabricant indique par exemple la résistance à l'incendie d'une porte coupe-feu sur la base d'une norme technique harmonisée. En joignant aux portes cette déclaration des performances mentionnant leur valeur de résistance au feu, il répond du fait que les portes offrent cette performance, autrement dit qu'elles présentent effectivement la valeur de résistance déclarée. La valeur de résistance au feu que doit présenter la porte n'est pas fixée dans la norme harmonisée, mais dans des dispositions légales. En déclarant les performances de son produit, le fabricant s'engage cependant à ce que la porte possède effectivement la valeur de résistance qu'il indique.

⁹ Font partie du nouveau cadre juridique des prescriptions relatives au marché intérieur de l'UE le règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits, JO L 218 du 13.8.2008, p. 30, le règlement (CE) n° 764/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre Etat membre et abrogeant la décision n° 3052/95/CE, JO L 218 du 13.8.2008, p. 21, et la décision n° 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits, JO L 218 du 13.8.2008, p. 82.

¹⁰ Consid. 9 du règlement (UE) n° 305/2011.

¹¹ Consid. 6 du règlement (UE) n° 305/2011.

¹² Consid. 8 du règlement (UE) n° 305/2011.

¹³ Consid. 10 du règlement (UE) n° 305/2011.

¹⁴ Art. 4 du règlement (UE) n° 305/2011.

¹⁵ Cf. art. 30, par. 3, du règlement (CE) n° 765/2008 relatif au marquage CE.

¹⁶ Art. 3, par. 3, du règlement (UE) n° 305/2011.

Approche axée sur les performances et sécurité des produits

En optant pour une approche axée sur les performances des produits, le législateur européen déroge délibérément au principe de la nouvelle approche. Selon ce principe, pour pouvoir être mis sur le marché ou être mis à disposition sur le marché, un produit doit satisfaire aux exigences de la législation d'harmonisation de l'UE, par exemple en répondant à des normes européennes harmonisées¹⁷ (approche descriptive). Dans le règlement sur les produits de construction, les exigences directement applicables à ces produits sont au contraire l'exception et non la règle. Si un produit de construction doit atteindre un niveau seuil ou une classe de performance déterminés (c'est-à-dire offrir une performance donnée), ces exigences doivent être réglées sur le plan législatif, soit dans des prescriptions applicables à l'échelle de l'UE, soit dans la législation des Etats membres¹⁸.

Afin de ne pas mettre en danger le marché intérieur européen, les exigences à remplir lors de la mise sur le marché ou de la mise à disposition sur le marché d'un produit de construction peuvent être arrêtées uniquement sur le plan européen. Les Etats membres peuvent cependant continuer à régler les exigences relatives à l'utilisation des produits. De même, la structure du droit européen des produits de construction, qui découle du caractère particulier que possèdent ces produits en tant que produits intermédiaires, exige que la sécurité des produits de construction fasse l'objet, sous le régime du règlement européen sur les produits de construction, d'une réglementation européenne concernant spécifiquement ces produits (par ex. par la voie des actes délégués visés à l'art. 3, par. 3, du règlement européen sur les produits de construction), et non de réglementations nationales définissant des exigences relatives à la mise sur le marché ou à la mise à disposition sur le marché.

Toutefois, le règlement européen sur les produits de construction ne vise pas uniquement le respect des performances déclarées du produit et des obligations en matière de marquage. Il mentionne à plusieurs reprises les risques que peuvent présenter les produits de construction et règle les obligations des opérateurs économiques en matière de prévention des risques¹⁹. Par ailleurs, le fabricant est tenu de veiller à ce que le produit de construction soit accompagné, si nécessaire, d'informations de sécurité²⁰. Enfin, un Etat membre de l'UE se doit d'intervenir lorsque, dans le cadre de la surveillance du marché, il constate qu'un produit de construction, bien que conforme au règlement sur les produits de construction, présente un risque pour la santé ou la sécurité des personnes²¹. Il apparaît ainsi clairement qu'en édic-

¹⁷ Selon la définition figurant à l'art. 2 du règlement (UE) n° 1025/2012 relatif à la normalisation européenne, les normes européennes harmonisées sont des normes techniques européennes adoptées par un organisme de normalisation européen reconnu (CEN, CENELEC, ETSI) sur la base d'une demande formulée par la Commission européenne pour l'application de la législation d'harmonisation de l'UE. Dans le système de la nouvelle approche, le fabricant est libre d'appliquer ou non ces normes lors de la fabrication de ses produits. S'il les applique, les produits sont présumés répondre aux exigences essentielles en matière de santé et de sécurité fixées dans la législation d'harmonisation applicable. Dans le domaine des produits de construction, une norme harmonisée constitue, selon l'art. 2, par. 4, let. d, du règlement (UE) n° 1025/2012, une spécification technique qui définit les méthodes et les critères d'évaluation des performances des produits de construction, tels que définis dans le règlement (UE) n° 305/2011, en ce qui concerne leurs caractéristiques essentielles.

¹⁸ Consid. 4 du règlement (UE) n° 305/2011.

¹⁹ Art. 11, par. 7, et art. 14, par. 2, du règlement (CE) n° 305/2011.

²⁰ Art. 11, par. 6, du règlement (UE) n° 305/2011.

²¹ Art. 58, par. 1, du règlement (UE) n° 305/2011.

tant le règlement sur les produits de construction, le législateur européen voulait fixer directement et de manière exhaustive les conditions auxquelles les produits de construction peuvent être mis sur le marché. Cela n'exclut pas que d'autres actes législatifs européens puissent fixer des buts ou des principes supplémentaires. Ces buts ou principes doivent cependant être mis en œuvre dans le règlement européen sur les produits de construction ou conformément à celui-ci pour devenir des exigences relatives aux produits pouvant être remplies par les fabricants.

Il ne peut donc exister, à côté des procédures d'évaluation prévues par le règlement sur les produits de construction, des procédures ou documents de conformité autres ou complémentaires, y compris en ce qui concerne les risques potentiels découlant des produits de construction peu sûrs²². Dans certains cas, le droit de l'UE (pour la mise sur le marché ou la mise à disposition sur le marché) ou celui des Etats membres (pour l'utilisation) peut prévoir l'obligation de prouver certains aspects relatifs à la santé et à la sécurité. Ces prescriptions servent à maintenir le niveau requis de protection de la santé et de sécurité des personnes sur le marché intérieur dans son ensemble et sur celui de chaque Etat membre. La preuve en question est cependant toujours fournie dans la déclaration des performances, par la déclaration des aspects relatifs à la sécurité pour lesquels les spécifications techniques harmonisées doivent prévoir des méthodes ou des procédures d'évaluation. Même s'il ne doit pas établir de déclaration des performances, le fabricant est tenu de joindre au produit de construction les informations de sécurité éventuellement nécessaires.

Spécifications techniques

Les normes techniques harmonisées et les documents d'évaluation technique sont réunis sous le terme générique de «spécifications techniques harmonisées». Celles-ci portent sur les méthodes d'essai, les procédures de calcul et d'autres instruments d'évaluation des performances des produits de construction correspondant aux caractéristiques essentielles des produits²³. Elles règlent donc la manière dont il faut évaluer les performances des produits de construction.

Les normes européennes harmonisées applicables au secteur des produits de construction sont adoptées par les organismes européens de normalisation CEN et CENELEC, dont l'Association suisse de normalisation est membre, sur mandat de la Commission européenne et de l'AELE²⁴. Les normes européennes applicables aux

²² Voir à ce sujet le projet du 13 février 2013 de la Commission européenne relatif à un nouveau paquet «sécurité des produits et surveillance du marché», contenant les deux propositions suivantes: proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des produits de consommation et abrogeant la directive 87/357/CEE et la directive 2001/95/CE, COM(2013) 78 final (règlement sur la sécurité des produits), et proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance du marché des produits et modifiant les directives du Conseil 89/686/CEE et 93/15/CEE, les directives du Parlement européen et du Conseil 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 1999/5/CE, 2000/9/CE, 2000/14/CE, 2001/95/CE, 2004/108/CE, 2006/42/CE, 2006/95/CE, 2007/23/CE, 2008/57/CE, 2009/48/CE, 2009/105/CE, 2009/142/CE et 2011/65/UE, ainsi que les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 305/2011, (CE) n° 764/2008 et (CE) n° 765/2008, COM(2013) 75 final (règlement sur la surveillance du marché). Voir en particulier l'art. 2, par. 4, du projet de règlement sur la sécurité des produits.

²³ Consid. 10 et 11 du règlement (UE) n° 305/2011.

²⁴ Art. 17, par. 1, du règlement (UE) n° 305/2011.

produits ne sont réputées harmonisées qu'après la publication de leurs références au Journal officiel de l'Union européenne²⁵.

Si un produit de construction n'est pas couvert ou n'est pas totalement couvert par une norme harmonisée et que ses performances ne peuvent être entièrement évaluées conformément à une norme harmonisée existante, le fabricant peut présenter une demande d'évaluation technique européenne (ETE)²⁶ à un organisme d'évaluation technique (OET)²⁷. L'ETE est délivrée sur la base d'un document d'évaluation européen (DEE)²⁸. Un DEE constitue une sorte de cadre normatif permettant d'établir une description générale d'un produit de construction, en particulier du point de vue de ses caractéristiques essentielles, de l'usage prévu par le fabricant ainsi que des procédures et critères d'évaluation de ses performances²⁹.

Les spécifications techniques harmonisées constituent, au sens du règlement sur les produits de construction, le «langage technique commun» employé par les fabricants pour la mise sur le marché de ces produits et par les autorités des États membres de l'UE pour définir les exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction, afin que les produits de construction puissent être non seulement mis sur le marché mais également utilisés. Dans le secteur de la construction, les entraves techniques au commerce ne peuvent être supprimées que grâce à l'introduction du langage technique commun des spécifications techniques harmonisées servant à l'évaluation des performances des produits³⁰.

L'importance du langage technique commun apparaît en particulier dans le rapport entre la mise sur le marché ou la mise à disposition, d'une part, et l'usage ou l'incorporation d'un produit de construction dans un ouvrage, d'autre part. Ce n'est que grâce à l'existence d'informations fiables et constantes sur les performances d'un produit de construction, par exemple sur sa résistance au feu évaluée selon les règles du langage technique commun, que ce produit peut être utilisé et incorporé en toute sécurité conformément à l'usage prévu et que l'ouvrage de construction concerné peut satisfaire aux exigences fondamentales qui lui sont applicables.

²⁵ Art. 17, par. 5, du règlement (UE) n° 305/2011.

²⁶ En anglais: *European Technical Assessment (ETA)*; correspond à l'ancien agrément technique européen (ATE).

²⁷ Art. 19, par. 1, du règlement (UE) n° 305/2011. L'évaluation technique européenne correspond à l'ancien agrément technique européen au sens de la directive 89/106/CEE. Cet agrément n'était pas un agrément administratif, mais l'appréciation technique favorable de l'aptitude d'un produit à l'usage prévu, fondée sur la satisfaction des exigences essentielles prévues pour les ouvrages dans lesquels le produit devait être utilisé (voir message du 2 septembre 1998 à l'appui d'une loi fédérale sur les produits de construction, FF 1998 4757, ch. 124).

²⁸ Art. 26, par. 1, du règlement (UE) n° 305/2011. Le document d'évaluation européen équivaut au guide d'agrément technique européen au sens de la directive 89/106/CEE.

²⁹ Art. 24, par. 1, du règlement (UE) n° 305/2011.

³⁰ Consid. 10, 12 et 54 du règlement (UE) n° 305/2011 et exposé des motifs de la Commission européenne concernant la proposition d'un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction, COM(2008) 311 final du 23 mai 2008, p. 3.

Exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction

Le règlement sur les produits de construction fixe sept exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction³¹:

1. Résistance mécanique et stabilité
2. Sécurité en cas d'incendie
3. Hygiène, santé et environnement
4. Sécurité d'utilisation et accessibilité
5. Protection contre le bruit
6. Economie d'énergie et isolation thermique
7. Utilisation durable des ressources naturelles.

Ces exigences concernent les ouvrages de construction, et non directement les produits de construction. Pour la plupart, elles ne sont pas nouvelles: la directive sur les produits de construction mentionnait déjà six «exigences essentielles»³², qui ont été reprises presque mot pour mot dans le règlement³³. Ce dernier y ajoute toutefois l'exigence fondamentale relative à l'utilisation durable des ressources naturelles. Les exigences applicables aux ouvrages de construction ne sont pas harmonisées à l'échelle européenne et leur détermination relève de la compétence des Etats membres de l'UE³⁴. Formulées en termes abstraits, les exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction énumérées dans le règlement sur les produits de construction servent de base objective aux organismes de normalisation pour identifier les caractéristiques essentielles des produits de construction et les fixer dans les spécifications techniques³⁵. On assistera ainsi petit à petit au développement en Europe d'un langage technique commun propre à décrire les caractéristiques de performance des produits.

Obligations des opérateurs économiques

Le règlement européen sur les produits de construction normalise les obligations des opérateurs économiques tout au long de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement des produits de construction. La réglementation des éventuelles obligations de ceux qui utilisent ou incorporent les produits est, quant à elle, du ressort des Etats membres. A la différence de la directive, le règlement européen prévoit l'obligation d'appliquer les normes harmonisées et les ETE³⁶, dans le but de garantir l'utilisation d'un langage technique commun. Si la norme harmonisée ou l'ETE n'est pas appliquée, il est interdit d'établir une déclaration des performances et d'apposer un marquage CE sur le produit de construction. Sans déclaration des performances ni marquage CE, le produit en question ne peut plus être commercialisé sur le marché de l'UE.

³¹ Annexe I au règlement (UE) n° 305/2011.

³² Annexe I à la directive 89/106/CEE.

³³ L'annexe I à la directive 89/106/CEE est reprise presque mot pour mot à l'annexe I du règlement (UE) n° 305/2011.

³⁴ Consid. 1 ss du règlement (UE) n° 305/2011.

³⁵ Art. 3, par. 1 et 2, du règlement (UE) n° 305/2011.

³⁶ Art. 4, par. 1, du règlement (UE) n° 305/2011.

Procédures d'évaluation et de vérification de la constance des performances

L'évaluation et la vérification des performances obéissent à des procédures propres au domaine des produits de construction, à savoir les procédures d'évaluation et de vérification de la constance des performances. Là aussi on observe une dérogation – cohérente – aux réglementations du nouveau cadre juridique, qui prévoit des «modules» pour l'évaluation de la conformité³⁷. Les procédures d'évaluation et de vérification de la constance des performances correspondent pour l'essentiel aux systèmes d'évaluation de la conformité de l'ancienne directive. Toutefois, ces procédures ne visent plus à établir la conformité du produit de construction aux spécifications techniques harmonisées. Selon l'approche adoptée dans le nouveau règlement, elles servent à évaluer les performances d'un produit de construction correspondant à ses caractéristiques essentielles et à contrôler la production en usine³⁸. Par ailleurs, le règlement instaure des procédures simplifiées afin de réduire autant que possible les coûts liés à la mise sur le marché des produits de construction³⁹, en particulier pour les microentreprises⁴⁰ et pour les produits de construction fabriqués individuellement⁴¹.

Organismes notifiés

Selon la procédure (le système) applicable⁴², les organismes notifiés (anciennement les OEC) sont associés aux procédures d'évaluation et de vérification des performances, lesquelles doivent être constantes. Ils exercent la fonction de tierce partie:

- en certifiant les produits (organisme de certification du produit);
- en contrôlant la production en usine et en certifiant le contrôle de la production en usine effectué par le fabricant (organisme de certification du contrôle de la production en usine);
- en mesurant, examinant, testant ou calibrant de toute autre manière les caractéristiques ou les performances des produits de construction (laboratoire d'essais)⁴³.

Seuls les organismes notifiés sont habilités à exercer ces activités. La notification est un acte d'information: les États membres de l'UE annoncent les organismes qu'ils ont désignés à la Commission européenne, qui en tient un registre électronique, le *NANDO Information System* (*NANDO: New Approach Notified and Designated Organisations*). Les prestations en matière de certification ou d'essais fournies par les organismes enregistrés dans ce système sont reconnues dans toute l'Europe. Pour pouvoir être notifié, un organisme doit répondre à des exigences harmonisées concernant notamment ses compétences techniques, ses capacités et son indépendance⁴⁴.

³⁷ Consid. 29 du règlement (UE) n° 305/2011.

³⁸ Consid. 28 du règlement (UE) n° 305/2011.

³⁹ Consid. 36 du règlement (UE) n° 305/2011.

⁴⁰ Ce terme est conforme à la recommandation de la Commission européenne du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises, JO L 124 du 20.5.2003, p. 36.

⁴¹ Consid. 39 ss du règlement (UE) n° 305/2011.

⁴² Art. 28 du règlement (UE) n° 305/2011.

⁴³ Annexe V, ch. 2, du règlement (UE) n° 305/2011.

⁴⁴ Chapitre VII du règlement (EU) n° 305/2011.

Surveillance du marché

Le règlement sur les produits de construction garantit les informations concernant les performances des produits en instaurant un système différencié de prescriptions en matière de surveillance du marché. Il fait également référence au règlement (CE) n° 765/2008 du nouveau cadre juridique, applicable à titre subsidiaire⁴⁵. Ce règlement renferme les bases de la surveillance du marché, dont font partie l'établissement de programmes de surveillance et les contrôles d'échantillons de produits⁴⁶. La surveillance du marché s'applique aux cas suivants:

- un produit de construction n'atteint pas les performances déclarées et présente de ce fait un risque pour le respect des exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction;
- les performances ont été correctement déclarées, mais le produit présente un risque en matière de respect des exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction⁴⁷;
- les produits de construction présentent un risque pour la santé ou la sécurité des personnes ou pour d'autres motifs relatifs à la protection de l'intérêt public⁴⁸.

En renvoyant aux principes de la surveillance du marché au sens du règlement (CE) n° 765/2008, le nouveau règlement sur les produits de construction règle la surveillance du marché de façon plus détaillée que l'ancienne directive. Il en découle un changement en ce qui concerne les exigences que doivent satisfaire les systèmes de surveillance du marché des Etats membres de l'UE: en effet, le règlement introduit également pour ce secteur un système proactif de surveillance. Le règlement (CE) n° 765/2008 contient déjà des exigences minimales applicables aux systèmes de surveillance du marché des Etats membres de l'UE, afin de prévenir par des mesures adéquates les infractions à la législation d'harmonisation de l'UE, dans l'intérêt du bon fonctionnement du marché intérieur ainsi que de la sécurité et de la santé de la population⁴⁹.

1.2 Dispositif proposé

1.2.1 Objectifs du projet de nouvelle loi sur les produits de construction

Généralités

Depuis l'entrée en vigueur en avril 2011 du nouveau règlement européen sur les produits de construction, les prescriptions techniques de la Suisse et de l'UE applicables au secteur de la construction ne sont plus équivalentes. Or, dans les négociations portant sur le chapitre de l'ARM consacré aux produits de construction, cette équivalence constituait une condition sine qua non de l'adoption puis du maintien de

⁴⁵ Chapitre VIII du règlement (EU) n° 305/2011.

⁴⁶ Art. 18, par. 5, du règlement (CE) n° 765/2008 pour ce qui est des programmes de surveillance du marché et art. 19, par. 1, de ce même règlement pour ce qui est des contrôles sur la base d'échantillons effectués à titre de mesures de surveillance du marché.

⁴⁷ Art. 56 du règlement (UE) n° 305/2011.

⁴⁸ Art. 58 du règlement (UE) n° 305/2011.

⁴⁹ Consid. 26 et 28 du règlement (CE) n° 765/2008.

la réglementation bilatérale dans ce secteur. Si on ne modifie pas le droit suisse, les avantages que le secteur des produits de construction tire de l'ARM disparaîtraient à moyen terme. Sur le plan juridique, les conditions de l'équivalence des législations suisse et européenne en matière de produits de construction ne seraient plus satisfaites et, partant, les conditions de la suspension ou de la suppression du chapitre de l'ARM relatif aux produits de construction seraient remplies. La disparition des effets de ce chapitre, sa suspension ou sa suppression seraient contraires à l'objectif de politique commerciale fixé dans la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)⁵⁰.

Objectifs

La révision vise principalement à adapter le droit des produits de construction aux nouvelles dispositions de l'UE et, par là, à accroître la transparence, à simplifier les procédures et à renforcer la sécurité du droit. Par ailleurs, elle crée les conditions permettant le maintien du chapitre de l'ARM consacré aux produits de construction.

Le projet reprend donc le contenu et la structure du règlement européen sur les produits de construction, de manière à assurer l'équivalence du droit suisse avec la législation européenne. Une révision partielle de la LPCo ne suffirait pas à garantir cette équivalence. Avec l'approche axée sur les performances, le règlement européen sur les produits de construction introduit une nouvelle conception de l'harmonisation. Cette nouvelle approche requiert un changement de système dans la LPCo: la mise sur le marché d'un produit de construction ne sera plus subordonnée à son aptitude à l'usage prévu, mais les procédures servant à déterminer les performances des produits seront harmonisées.

Afin d'éviter au maximum les divergences avec le droit européen, le projet suit autant que possible la structure, les définitions, les instruments et les procédures du règlement européen. Les divergences créent en effet des difficultés quand il faut juger de l'équivalence avec le droit européen et dans l'application du droit. Il peut en résulter une insécurité du droit et une grande complexité.

Le projet de loi vise à accroître la transparence pour tous les opérateurs économiques, à renforcer la sécurité du droit pour les utilisateurs de produits de construction et à réduire les contraintes pesant sur les fabricants, en particulier les PME, sans rien sacrifier de la protection des consommateurs.

Soutien apporté par les groupes de travail

Outre un groupe de travail interne à l'administration fédérale, un groupe de travail formé d'experts externes a participé à l'élaboration du projet destiné à la consultation. Y étaient notamment représentés les membres de la Commission fédérale des produits de construction, chargée en particulier de conseiller le gouvernement et les services de l'administration fédérale en matière de législation. Cette commission comprend notamment des représentants de *constructionsuisse*, l'organisation nationale de la construction. Tous ces membres se sont prononcés en faveur d'une reprise aussi complète que possible du règlement européen sur les produits de construction.

⁵⁰ RS 946.51

1.2.2 **Projet mis en consultation**

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de mettre en consultation, du 21 septembre au 21 décembre 2012, un avant-projet de révision totale de la LPCo (AP-LPCo) et de l'OPCo. Cet avant-projet entendait éliminer les divergences entre le droit suisse et le droit européen des produits de construction, en introduisant les nouveautés exposées ci-après.

1. L'avant-projet reprend l'*approche axée sur les performances* qui sous-tend le règlement européen sur les produits de construction. Celle-ci diffère fondamentalement de l'approche descriptive, qui consiste à définir les exigences que les produits de construction doivent satisfaire pour pouvoir être mis sur le marché ou être mis à disposition sur le marché. L'approche axée sur les performances ne fixe des exigences directement applicables dans toute l'Europe à un produit de construction que dans des cas particuliers. Les éléments descriptifs font donc figure d'exceptions dans cette conception de l'harmonisation.
2. Sur le plan conceptuel, le présent projet de loi est conforme au nouveau règlement européen sur les produits de construction. Il abandonne ainsi la notion d'aptitude du produit à l'usage prévu. En règle générale, c'est en effet l'utilisateur qui décide de cette aptitude, en définissant les caractéristiques de performance du produit et en exigeant leur respect au niveau du droit privé (appel d'offres, contrat). S'agissant de l'*utilisation* des produits de construction, les organismes étatiques compétents (Confédération, cantons) peuvent également fixer des exigences. Rappelons que l'actuelle LPCo est fondée sur la directive européenne sur les produits de construction de 1989, qui exigeait encore des produits de construction qu'ils soient aptes à l'usage prévu pour pouvoir être mis sur le marché. Les produits de construction sont considérés comme aptes à l'usage prévu lorsque les ouvrages auxquels ils sont destinés peuvent répondre à certaines exigences fondamentales lorsque les produits sont utilisés de manière adéquate.
3. Ce changement sur le plan conceptuel s'accompagne d'*adaptations terminologiques* au règlement européen sur les produits de construction. Comme il n'y a plus de «déclaration de conformité» ni d'«attestation de conformité» dans ce règlement, mais une «déclaration des performances», toutes les notions liées à l'évaluation de la conformité sont adaptées. Les «exigences fondamentales» applicables aux ouvrages de construction (art. 3, al. 2, de l'AP-LPCo) remplacent les «exigences essentielles» (art. 3, al. 2, de la LPCo actuelle). Par ailleurs, une nouvelle exigence fondamentale, relative à l'utilisation durable des ressources naturelles, est inscrite dans la loi.
4. Sur la base du projet de loi, le Conseil fédéral prévoira *cinq procédures d'évaluation et de vérification de la constance des performances*, qui correspondent aux procédures actuelles d'évaluation de la conformité, et *trois types d'organismes désignés*, reposant également sur la pratique actuelle. Il introduira en outre des procédures simplifiées d'évaluation et de vérification de la constance des performances, destinées à éviter que les fabricants suisses ne soient désavantagés sur le marché européen. La nouvelle LPCo prévoit en particulier des procédures simplifiées pour les PME.

5. L'adaptation au règlement européen sur les produits de construction requiert une *correction du champ d'application* de la LPCo: les produits de construction couverts par une norme harmonisée ou pour lesquels une ETE a été délivrée doivent être soumis à l'approche axée sur les performances, faute de quoi on créerait des entraves techniques au commerce. Cela signifie que d'autres preuves ou marquages nationaux concernant les performances ne seront plus admis pour ces produits, car ils seraient en contradiction avec la nouvelle approche. Si d'autres prescriptions techniques nationales renferment des exigences matérielles applicables aux produits, le respect de ces exigences ne pourra plus être prouvé au moyen de procédures d'évaluation de la conformité autonomes, à moins que ces dernières ne soient également fondées sur la législation d'harmonisation de l'UE. Si d'autres prescriptions techniques nationales fixent des exigences applicables aux produits en ce qui concerne l'utilisation, les procédures d'évaluation relatives à ces exigences matérielles devront être intégrées dans les normes de produits harmonisées et désignées. Grâce à cette suppression des doublons, les fabricants bénéficient non seulement d'une plus grande transparence, mais également et surtout d'un allègement de leurs charges financières et d'une simplification des procédures.
6. Le projet de loi contient un *cahier des charges pour les opérateurs économiques* de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement. Les devoirs de chaque opérateur (fabricant, importateur, distributeur, mandataire) sont nettement distingués. Il apparaît clairement qu'un importateur ou un distributeur, contrairement à un fabricant, n'ont pas la compétence d'établir une déclaration des performances. Il leur incombe en revanche de veiller à ce que les informations parviennent sans modifications à l'utilisateur du produit. De plus, s'ils considèrent que le produit de construction n'est pas conforme à la déclaration des performances, l'importateur ou le distributeur n'ont pas le droit de le mettre sur le marché ou à disposition sur le marché.
7. Une autre nouveauté concerne les *normes techniques européennes harmonisées* et les *ETE* (anciennement les agréments). Lorsqu'un produit de construction est couvert par une norme harmonisée ou a fait l'objet d'une ETE, les fabricants doivent établir la déclaration des performances sur la base de ces documents. Toutefois, contrairement à ce qui prévaut sous le droit actuel, le fabricant qui applique une norme harmonisée ne devra plus indiquer les performances de toutes les caractéristiques essentielles du produit dans la déclaration des performances.
8. Le *système de surveillance du marché* a été remanié en profondeur et adapté aux normes européennes. Une surveillance efficace du marché doit garantir que les indications relatives aux produits sont exactes et fiables, que les produits présentent effectivement les caractéristiques déclarées et que ceux qui sont mis sur le marché ou à disposition sur le marché ne présentent pas de risques pour les utilisateurs. Le niveau de sécurité des produits commercialisés en Suisse sera maintenu grâce à des contrôles par sondage et à des contrôles spécifiques en cas d'événement particulier, destinés à prévenir ou à réduire les risques liés aux produits peu sûrs ou aux ouvrages de construction dans lesquels des produits défectueux sont incorporés.

9. L'ETE remplacera le système actuel des agréments techniques. Il s'ensuit qu'un organisme d'agrément assumera la fonction d'OET. Il pourra délivrer une ETE pour tout produit qui n'est pas couvert ou qui n'est pas totalement couvert par une norme harmonisée ou qui ne peut être évalué à l'aide d'une telle norme.
10. L'avant-projet contient deux propositions concernant le *champ d'application de la LPCo et de la loi fédérale du 12 juin 2009 sur la sécurité des produits (LSPro)*⁵¹. La première consiste à intégrer le droit de la sécurité des produits applicable au secteur de la construction dans la législation sur les produits de construction. La seconde prévoit l'application subsidiaire de la LSPro, qui prévoit, dans certaines circonstances, des exigences et des obligations de preuve supplémentaires par rapport à la législation sur les produits de construction.

1.2.3 Consultation

Outre les cantons et la Principauté de Liechtenstein, douze partis politiques, trois associations faîtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne, huit associations faîtières nationales de l'économie et 44 autres organisations et milieux concernés ont été invités à participer à la procédure de consultation.

L'analyse des 65 avis reçus a montré que la majorité des participants approuvent le projet de révision. Les partisans du projet motivent leur soutien en faisant valoir que le commerce des produits de construction entre la Suisse et l'UE revêt une grande importance économique et que renoncer à la révision de la LPCo conduirait à l'émergence d'entraves techniques au commerce. Or, argumentent-ils, l'ARM est très important pour l'économie suisse, car il garantit que les échanges transfrontaliers de produits de construction soient équilibrés et puissent avoir lieu sur un pied d'égalité. Ils soulignent qu'un retour du secteur des produits de construction à la situation qui prévalait avant l'abolition des entraves techniques au commerce se traduirait par d'importants désavantages concurrentiels et une grave distorsion du commerce. C'est pourquoi ils estiment qu'il est absolument nécessaire d'assurer l'équivalence de la législation suisse sur les produits de construction, afin que l'ARM ne soit pas remis en question.

Certains se montrent critiques, craignant que l'obligation de faire contrôler la production en usine par des tiers n'entraîne des charges financières et administratives supplémentaires pour les entreprises artisanales et les PME qui n'opèrent que sur le marché intérieur.

Deux participants à la consultation s'élèvent contre la possibilité que prévoit le projet de leur transférer des tâches de surveillance du marché. Au-delà de leur opposition de principe à l'exécution de nouvelles tâches de surveillance, ils se dressent en particulier contre tout transfert de tâches non assorti d'une réglementation légale de leur indemnisation.

⁵¹ RS 930.11.

Certains craignent que les nouvelles dispositions légales ne conduisent à une baisse de niveau en ce qui concerne l'utilisation propre et efficace de l'énergie, qu'elles ne créent une certaine insécurité auprès des fournisseurs opérant à l'échelle internationale et qu'elles n'entraînent un renchérissement des ouvrages de construction.

Par ailleurs, quelques participants à la consultation ont fait remarquer que le projet présentait des recoupements avec les prescriptions du droit des denrées alimentaires pour les produits de construction entrant en contact avec l'eau potable. Ceux-ci relèvent en effet de la catégorie des objets et matériaux et sont également soumis, en Suisse, à la législation sur les denrées alimentaires. Selon ces participants, il conviendrait donc de déterminer quelle loi s'applique dans ces cas.

L'avant-projet proposait deux solutions pour la réglementation de la relation entre le droit des produits de construction et la LSPro. La première (solution I) repose sur l'idée que la reconnaissance de l'équivalence entre la LPCo et la législation européenne n'est possible que si aucune application subsidiaire de procédures de preuve supplémentaires ou «résiduelles» n'est prévue, tandis que la deuxième (solution II) prévoit que, lorsque la LPCo ne règle pas spécifiquement des aspects relatifs à la sécurité des produits de construction, la LSPro s'applique à titre subsidiaire en ce qui concerne la mise sur le marché, ce qui implique la nécessité, dans certaines circonstances, de remplir des exigences et des obligations de preuve supplémentaires. La grande majorité des participants à la consultation – dont la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et tous les cantons sauf un – se prononcent expressément en faveur de la solution I. Ils font valoir qu'elle garantit vraisemblablement la compatibilité avec le droit européen de la relation entre le droit des produits de construction et celui de la sécurité des produits, alors que la solution II, avec ses «preuves résiduelles», risque de créer une entrave technique au commerce et des obstacles bureaucratiques supplémentaires. Ils sont d'avis que la solution II imposerait aux fabricants des procédures plus complexes au détriment de la rentabilité et font remarquer que, avec plus de 50 000 produits de construction présentant chacun des caractéristiques différentes, il est impossible de donner une définition de portée générale des «exigences essentielles en matière de santé et de sécurité». Deux participants sont néanmoins explicitement favorables à la solution II. Ils estiment que l'application de la LSPro aux produits de construction serait une solution raisonnable, garantissant davantage de flexibilité. Ils relèvent en outre que la LPCo et la LSPro reposent sur des approches fondamentalement différentes, ce qui, selon eux, constitue un élément en faveur de l'application subsidiaire de la LSPro, en tant que moyen d'éviter des lacunes.

Les dispositions sur la surveillance du marché sont expressément approuvées, en particulier par les cantons et la DTAP. Ceux-ci y voient une garantie du principe selon lequel les personnes qui observent les dispositions légales ne doivent pas subir de désavantages concurrentiels sur le marché. La DTAP et les cantons soulignent toutefois que la surveillance du marché des produits de construction déjà incorporés relève de la compétence des cantons.

1.3

Appréciation de la solution retenue

Le Conseil fédéral propose une révision totale de la LPCo, fondée sur la reprise du contenu du règlement de l'UE sur les produits de construction. Les principales améliorations qui découlent de cette révision sont décrites ci-après.

Une réglementation équivalente à la législation européenne sur les produits de construction permet à la Suisse et à l'UE de poursuivre la voie bilatérale en ce qui concerne le chapitre de l'ARM consacré à ces produits et prévient l'apparition de nouvelles entraves techniques au commerce. Si la Suisse renonçait à réviser sa législation sur les produits de construction et à garantir l'équivalence de cette dernière avec la réglementation européenne, les avantages que le secteur des produits de construction tire de l'ARM disparaîtraient. En conséquence, les produits de construction légalement commercialisables dans l'UE et l'EEE pourraient être mis librement sur le marché en Suisse, mais sans réciprocité puisque les produits suisses ne satisferaient pas aux dispositions du règlement européen sur les produits de construction. Les fabricants qui exportent leurs produits seraient alors de nouveau pénalisés par rapport à leurs concurrents de l'UE et de l'EEE, étant donné qu'ils devraient supporter les frais supplémentaires qu'entraînent les essais et certifications faits à double. Les entreprises suisses qui, en leur qualité d'OEC, sont aujourd'hui habilitées à proposer leurs services sur tout le territoire européen pourraient perdre leur statut d'organisme notifié. A moyen terme, cette situation pourrait menacer des emplois et conduire à un exode à l'étranger de compétences clés dans le secteur de la construction.

La reprise du règlement européen comporte d'autres avantages:

1. *Réduction des contraintes imposées au fabricant*: l'approche axée sur les performances devrait éliminer les difficultés que la législation actuelle pose lors de la mise sur le marché de produits de construction. L'exigence selon laquelle un produit doit être apte à l'usage prévu pour pouvoir être mis sur le marché est éliminée, ce qui permettra d'économiser les coûts liés à d'inutiles essais, inspections et certifications dans le domaine des produits de construction.
2. *Libre-jeu du marché*: l'approche axée sur les performances est également d'inspiration libérale. En principe, l'Etat ne définit pas les performances qu'un produit doit atteindre. Il fixe des exigences applicables aux produits uniquement lorsque cela est nécessaire pour protéger la santé, l'environnement, les travailleurs ou d'autres intérêts publics prépondérants en relation avec les exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction. A l'instar du règlement européen, le projet de loi part du principe qu'il appartient à l'utilisateur de déterminer si un produit est apte à l'usage prévu ou non.
3. *Clarté du droit*: pour tout produit de construction couvert par une norme technique harmonisée ou ayant fait l'objet d'une ETE, il faudra établir une déclaration des performances. Les spécifications techniques harmonisées constituent un langage technique commun sur lequel la législation technique de l'UE se fonde et que la Suisse reprend régulièrement. Le fabricant n'aura dès lors plus à s'adapter à une réglementation technique différente en Europe, étant donné que les produits de construction seront soumis partout aux mêmes spécifications techniques.

4. *Simplifications*: le projet de loi prévoit de simplifier les procédures d'évaluation et de vérification de la constance des performances (suppression des essais de produits, abandon de la répétition des essais, allègements pour les PME, etc.). Toutes ces simplifications permettent d'abaisser le coût de fabrication des produits de construction.
5. *Sécurité du droit*: la définition d'un cahier des charges précis pour les fabricants, les importateurs, les mandataires et les distributeurs augmentera la sécurité du droit. Par ailleurs, les utilisateurs d'un produit de construction bénéficieront d'informations fiables et pertinentes sur les performances du produit tout au long de la chaîne d'approvisionnement.
6. *Amélioration de la surveillance du marché*: la révision modifie en profondeur le système de surveillance du marché et l'adapte aux normes européennes. L'objectif est de mettre en place une surveillance efficace qui garantisse la fiabilité et l'exactitude des indications relatives au produit et l'existence des caractéristiques déclarées du produit et qui veille à ce que les produits mis à disposition sur le marché ne présentent aucun risque pour l'utilisateur. La surveillance du marché des produits commercialisés en Suisse deviendra plus efficace grâce à la réalisation de contrôles par sondage et de contrôles spécifiques en cas d'événement particulier, ce qui permettra de prévenir ou de réduire les risques liés aux produits peu sûrs ou aux ouvrages de construction dans lesquels des produits défectueux sont incorporés. La surveillance du marché gagnera également en efficacité grâce aux synergies qui découleront de l'intégration du droit de la sécurité des produits dans la LPCo. L'efficacité de cette surveillance constituera un facteur déterminant pour le bon fonctionnement du marché intérieur européen des produits de construction, pour le renforcement des dispositions d'exécution dans l'ARM et pour la collaboration des autorités sectorielles de surveillance du marché.
7. *Durabilité*: le projet de loi contient une nouvelle exigence applicable aux ouvrages de construction afin d'encourager la construction durable. A cet effet, les organismes de normalisation devront définir et intégrer dans les normes harmonisées les caractéristiques des produits pour lesquelles les performances peuvent être déclarées.
8. *Transparence*: l'intégration du droit régissant la sécurité des produits dans la LPCo améliorera la transparence dans le domaine des obligations des opérateurs économiques. Pour évaluer si un produit de construction remplit les exigences en matière de santé et de sécurité, on se fondera non pas sur «l'état des connaissances et de la technique», mais sur les normes harmonisées en ce qui concerne le «domaine harmonisé» et sur la sécurité à laquelle les utilisateurs peuvent raisonnablement s'attendre en ce qui concerne le «domaine non harmonisé».
9. *Allègement des contraintes administratives*: si d'autres actes fédéraux prévoient des exigences applicables aux produits, ces règles seront intégrées dans les normes de produits désignées et harmonisées et leur respect ne devra plus être prouvé au moyen de procédures d'évaluation de la conformité distinctes des procédures d'évaluation et de vérification de la constance des performances.

1.4 Refonte de l'avant-projet

Compte tenu des résultats de la procédure de consultation et en raison de projets législatifs européens (voir ch. 1.6), les modifications ci-après ont été apportées à l'avant-projet.

- La réserve concernant les conflits avec d'autres prescriptions techniques a été précisée sur le plan rédactionnel (*art. 1, al. 3*). Le but est de garantir que l'application du droit des produits de construction priment en ce qui concerne les produits de construction qui sont couverts par une norme harmonisée ou qui ont fait l'objet d'une ETE. Il s'agit en effet de l'élément central de la nouvelle réglementation européenne que la révision de la LPCo vise à reprendre. Par ailleurs, on a ajouté dans l'*art. 1, al. 3*, une réserve relative aux dispositions du droit des denrées alimentaires. Les produits de construction qui entrent en contact avec l'eau potable relèvent de la catégorie des objets et matériaux et sont soumis, en Suisse, non seulement à la législation sur les produits de construction, mais également à la législation sur les denrées alimentaires. Etant donné qu'il n'existe pas à ce jour de norme technique européenne harmonisée pour les produits de construction destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, chaque pays peut définir ses propres exigences relatives à la mise sur le marché. S'il devait cependant y avoir à l'avenir une telle norme technique européenne harmonisée, la mise sur le marché de ces produits de construction serait régie exclusivement par la LPCo. Le cas échéant, les marquages nationaux ou les procédures supplémentaires d'évaluation de la conformité ne seraient plus admis pour ces produits. Il s'ensuit que le droit des denrées alimentaires ne pourrait alors régler que les exigences relatives à l'utilisation de ces produits. Les dispositions du droit des denrées alimentaires applicables aux composants des objets et matériaux resteraient cependant applicables.
- En lieu et place des solutions I et II proposées dans l'avant-projet pour régler la relation entre le droit des produits de construction et celui de la sécurité des produits, le projet de loi propose une solution compatible avec le droit européen (*art. 4*): le principe selon lequel les produits de construction doivent être sûrs pour pouvoir être mis sur le marché vise le même but que les dispositions de la LSPro⁵². La structure juridique choisie pour appliquer ce principe est cependant alignée sur les règles du droit européen: dans le droit européen des produits de construction, le principe de la sécurité des produits est mis en œuvre au moyen de la législation sectorielle d'harmonisation de l'UE⁵³.
- Les prescriptions relatives à la surveillance du marché ont été remaniées et renforcées. Le nouveau projet clarifie notamment ce qu'est un produit présentant un risque et quelles mesures les organes de surveillance du marché doivent prendre avec de tels produits (*art. 22*). De plus, le projet contient désormais une norme permettant la délégation d'autres compétences en matière de mesures (*art. 24*), afin de pouvoir faire rapidement face aux pro-

⁵² Voir en particulier les art. 1, al. 3, et 3, al. 1, LSPro.

⁵³ Voir l'art. 2, par. 4, et le consid. 8 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des produits de consommation et abrogeant la directive 87/357/CEE et la directive 2001/95/CE, COM(2013) 78 final (règlement sur la sécurité des produits).

blèmes de sécurité qui pourraient se poser lors de l'application de la loi et d'exercer ainsi une surveillance efficace du marché.

1.5 Adéquation des moyens requis

Le rapport entre les charges engendrées par l'exécution des tâches découlant de la loi révisée et les avantages que celle-ci présente pour le commerce extérieur, le secteur de la construction et la sécurité des produits et des ouvrages est très favorable. Comme la législation en vigueur, le projet se fonde sur le principe de la responsabilité individuelle et laisse le soin aux opérateurs économiques de décider s'ils veulent fournir, dans la déclaration des performances concernant un produit, davantage d'indications que celles qui sont exigées par la loi et comment procéder pour que seuls les produits respectant les prescriptions légales soient mis sur le marché. Il ne prévoit pas de contrôle préalable des produits – qui entraverait l'accès au marché et qui devrait être conçu par exemple comme un système d'agrément –, notamment pour ne pas étendre les tâches d'exécution. Il renonce par ailleurs à une surveillance intégrale du marché: il maintient un système de surveillance fondé sur des contrôles spécifiques en cas d'événement particulier, qui s'appuie en particulier sur les informations fournies par des tiers et dans lequel les contrôles par sondage ne jouent qu'un rôle complémentaire. Si les contrôles effectués par l'Etat révèlent qu'un produit de construction ne répond pas aux exigences de la LPCo, l'opérateur économique concerné par une mesure de contrôle ou une mesure corrective doit supporter le coût de ces activités de surveillance. Le projet de loi contraint en outre les organes de surveillance du marché à faire preuve de retenue: *l'art. 25, al. 1, LPCo*, par exemple, oblige les organes de surveillance à coopérer avec les opérateurs économiques (cette coopération ne doit pas seulement se faire dans le sens inverse) dans l'adoption de mesures destinées à réduire ou écarter les risques liés aux produits de construction.

1.6 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La révision totale de la LPCo et de l'OPCo vise à reprendre dans toute la mesure du possible la teneur du règlement européen sur les produits de construction. Elle permet le maintien, pour ce secteur de produits, de l'ARM conclu avec l'UE. Parallèlement, elle permet de sauvegarder l'accord concernant la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des documents de conformité et, partant, d'assurer l'accès réciproque au marché des produits de construction, qui occupent une place importante dans le commerce de biens industriels entre la Suisse et l'UE. Le règlement européen sur les produits de construction est présenté en détail au ch. 1.1.2.

Pour que l'intégration du droit de la sécurité des produits dans la législation sur les produits de construction soit compatible avec le droit européen, il est nécessaire que le droit suisse reprenne aussi la structure du droit européen des produits de construction. C'est en effet un élément déterminant pour l'équivalence des législations, laquelle doit permettre à la Suisse de participer au marché intérieur européen. Sur le

plan européen, le projet «sécurité des produits et surveillance du marché»⁵⁴ vise à préciser une nouvelle fois la situation juridique des produits de construction depuis que le règlement européen sur les produits de construction est pleinement applicable, c'est-à-dire depuis le 1^{er} juillet 2013: le respect du principe selon lequel les produits de construction doivent être sûrs au sens de la directive sur la sécurité des produits⁵⁵ pour pouvoir être mis sur le marché implique de prendre en considération les obligations des opérateurs économiques et les procédures définies dans le règlement européen sur les produits de construction⁵⁶. L'application subsidiaire du droit de la sécurité des produits aux produits de construction introduit, dans certaines circonstances, des exigences et des obligations de preuve supplémentaires par rapport à celles fixées dans la législation sur les produits de construction. Elle supposerait donc qu'on définisse les exigences essentielles en matière de santé et de sécurité et, éventuellement, qu'on élabore des normes de sécurité. Or cela n'est prévu ni au sein de l'UE ni en Suisse. En outre et, depuis que le règlement européen sur les produits de construction est pleinement applicable, les Etats membres de l'UE n'ont plus le droit de définir de telles exigences au niveau national ni d'édicter des normes nationales pour la mise sur le marché: les exigences nationales en matière de sécurité des produits, qui sont autorisées pour l'utilisation des produits, doivent désormais être mises en œuvre dans le système du règlement européen sur les produits de construction, au moyen d'actes délégués selon l'art. 3, par. 3, ou de spécifications techniques harmonisées selon l'art. 27 du règlement européen sur les produits de construction. Le fabricant peut tenir compte des exigences en matière de sécurité des produits pour la mise sur le marché et les intégrer dans sa déclaration des performances. De même, le projet de LPCo remanié vise le même but que la LSPro⁵⁷, mais l'obligation générale de sécurité est mise en œuvre dans le droit suisse des produits de construction.

Concernant la surveillance du marché, la législation suisse reprend non seulement le règlement européen sur les produits de construction, mais également des dispositions du règlement (CE) n° 765/2008 auxquelles le règlement sur les produits de construction fait référence. Cela permet de combler les lacunes existant là où le règlement européen présuppose l'application de cette législation horizontale. De même, la législation suisse reprend certaines dispositions du règlement (CE) n° 764/2008 concernant le point de contact produit, étant donné que le règlement européen sur les

⁵⁴ Projet du 13 février 2013 de la Commission européenne relatif à un nouveau paquet «sécurité des produits et surveillance du marché»: règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des produits de consommation et abrogeant la directive 87/357/CEE et la directive 2001/95/CE, COM(2013) 78 final (règlement sur la sécurité des produits), et règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance du marché des produits et modifiant les directives du Conseil 89/686/CEE et 93/15/CEE, les directives du Parlement européen et du Conseil 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 1999/5/CE, 2000/9/CE, 2000/14/CE, 2001/95/CE, 2004/108/CE, 2006/42/CE, 2006/95/CE, 2007/23/CE, 2008/57/CE, 2009/48/CE, 2009/105/CE, 2009/142/CE et 2011/65/UE, ainsi que les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 305/2011, (CE) n° 764/2008 et (CE) n° 765/2008, COM(2013) 75 final (règlement sur la surveillance du marché).

⁵⁵ Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, JO L 11 du 15.1.2002, p. 4.

⁵⁶ Cette solution au conflit entre les différentes prescriptions ressort clairement de l'art. 2, par. 4, et du consid. 8 du projet de la Commission européenne de nouveau règlement sur la sécurité des produits (COM[2013] 78 final).

⁵⁷ Voir en particulier les art. 1, al. 3, et 3, al. 1, LSPro.

produits de construction présuppose également l'application du règlement (CE) n° 764/2008 au point de contact produit.

1.7 Mise en œuvre

L'exécution de la LPCo incombe toujours à la Confédération pour ce qui est de la mise sur le marché et de la sécurité des produits. La mise en œuvre du point de contact produit et celle du programme de surveillance du marché seront particulièrement importantes. Il faudra que l'Office fédéral de la construction et de la logistique (OFCL), qui est responsable de l'exécution de la loi, puisse faire appel à d'autres organes, tels que des autorités cantonales ou des organisations privées, pour accomplir ses tâches.

1.8 Classement d'interventions parlementaires

Le présent projet de loi ne permet de classer aucune intervention parlementaire.

2 Commentaire des dispositions

Section 1 But, champ d'application et définitions

Art. 1 Objet, but et lois fédérales réservées

Al. 1: la LPCo règle la mise sur le marché suisse et la mise à disposition sur le marché suisse de tous les produits de construction, qu'ils soient couverts ou non par une norme harmonisée et qu'ils soient conformes ou non à une ETE.

A la notion de «mise sur le marché» vient s'ajouter celle de «mise à disposition sur le marché». La mise sur le marché correspond à la première mise à disposition d'un produit de construction sur le marché, alors que par mise à disposition sur le marché, on entend toute fourniture d'un produit de construction destiné à être distribué ou utilisé sur le marché dans le cadre d'une activité commerciale (*art. 2, ch. 18, LPCo*). La mise sur le marché et la mise à disposition sur le marché sont toutes deux couvertes par la notion actuelle de mise sur le marché, qui admet la possibilité de multiples mises sur le marché tout au long de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement. Or, la première mise sur le marché et les mises à disposition ultérieures peuvent comporter des obligations différentes pour les opérateurs économiques concernés. Aussi est-il judicieux de les distinguer, comme le fait le nouveau règlement européen sur les produits de construction.

Al. 2: cette disposition souligne que la LPCo vise principalement à faciliter la libre commercialisation internationale de produits de construction et à garantir la sécurité des produits.

Al. 3: cette disposition énumère de manière non exhaustive les domaines juridiques dans lesquels les actes mentionnés peuvent comporter des dispositions applicables à la mise sur le marché des produits de construction. Les trois premières lettres de cet

alinéa indiquent dans quels cas, s'il y a conflit entre les différentes dispositions, les autres prescriptions techniques peuvent primer le droit des produits de construction.

La *let. a* règle les conflits portant sur la composition du produit de construction: les *composants* d'un produit de construction sont régis par une législation nationale spéciale, qui correspond, au niveau européen, au règlement REACH⁵⁸. La législation sur les produits de construction a pour objet le produit de construction et sa performance du point de vue des exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction. Il s'ensuit que l'*émission de substances dangereuses* par des produits de construction est traitée d'après le règlement européen sur les produits de construction, et les *substances nocives entrant dans la composition* du produit de construction d'après le règlement REACH. Cette distinction doit se retrouver dans la législation suisse. Les législations relatives aux produits chimiques, à la protection de l'environnement, aux denrées alimentaires et à la protection des eaux peuvent instaurer des niveaux seuils, concernant par exemple les substances nocives admises dans les produits de construction. Lorsqu'une prescription matérielle concerne les composants d'un produit de construction, c'est elle qui est déterminante. Lorsqu'un produit de construction émet des substances nocives, c'est en revanche le droit des produits de construction qui s'applique en priorité.

Dans les cas faisant l'objet des *let. b et c*, des prescriptions techniques peuvent également prévoir des niveaux seuils pour les performances du produit (en ce qui concerne les substances dangereuses, il s'agira de prescriptions réglant l'émission de telles substances par les produits de construction). Tant qu'elles prévoient des niveaux seuils en relation avec l'utilisation, la mise en service, l'application ou l'incorporation, ces prescriptions peuvent primer les dispositions de la législation sur les produits de construction. Cette primauté vaut aussi lorsqu'un produit de construction appartient au «domaine harmonisé», autrement dit lorsqu'il est couvert par une norme harmonisée ou qu'il a fait l'objet d'une ETE (*let. b*). Dans ce cas, il est possible, au niveau européen, de fixer par exemple des niveaux seuils dans des dispositions d'exécution techniques du règlement sur les produits de construction par voie d'actes délégués, conformément au règlement européen sur les produits de construction. La reprise de ces dispositions d'exécution techniques est indispensable au fonctionnement de la législation sur les produits de construction et à son équivalence avec le règlement européen. Rien n'exclut, s'agissant de l'utilisation des produits de construction, d'inscrire également dans ces cas des niveaux seuils plus stricts dans la législation nationale. Toutefois, afin d'éviter que ces produits du «domaine harmonisé» soient soumis deux fois à des procédures⁵⁹, il y aura dans ce cas également primauté des méthodes et procédures du droit des produits de construction. Ainsi, s'il y a lieu de respecter (pour l'utilisation) un niveau seuil d'émissions fixé dans un autre acte législatif fédéral, les procédures d'essai, d'inspection ou de certification seront néanmoins régies, dans le «domaine harmonisé», par la LPCo. Pour que le fabricant puisse faire figurer les niveaux seuils

⁵⁸ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, JO L 396 du 30.12.2006, p. 1.

⁵⁹ Procédures en matière d'évaluation de la conformité, d'essais, d'inspection, d'enregistrement ou d'agrément.

nationaux dans sa déclaration des performances et que les autorités nationales compétentes puissent en contrôler le respect, les méthodes et les procédures pertinentes d'évaluation et de vérification de la constance des performances devront être intégrées dans les normes harmonisées et désignées qui s'appliquent aux produits de construction (voir *art. 11 LPCo*).

Dans le «domaine non harmonisé», autrement dit lorsqu'un produit de construction n'est couvert par aucune norme harmonisée et n'a pas fait l'objet d'une ETE, les prescriptions nationales relatives à des niveaux seuils ou à des procédures d'évaluation et de vérification des performances pourront primer le droit des produits de construction même en ce qui concerne la mise sur le marché (*let. c*).

Les autres prescriptions techniques qui contiennent des dispositions applicables aux produits de construction et qui reprennent d'autres dispositions de la législation d'harmonisation de l'UE s'appliquent si, selon le droit européen également, ces produits sont soumis tant à la législation sur les produits de construction qu'aux autres dispositions de la législation d'harmonisation (*let. d*). Cette règle établit que, selon l'aspect du produit ou l'usage prévu, les deux réglementations peuvent s'appliquer. Exemple: en ce qui concerne ses propriétés de produit de construction, une porte coulissante motorisée est mise sur le marché sur la base de la déclaration des performances prévue par la LPCo; s'agissant de sa fonction de machine, sa mise sur le marché est également soumise à l'ordonnance du 2 avril 2008 sur les machines (OMach)⁶⁰.

La loi ne doit pas mentionner explicitement le cas des prescriptions techniques relatives aux installations dans lesquelles des produits de construction peuvent être incorporés. Ces prescriptions restent applicables. La loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE)⁶¹ constitue un exemple de prescriptions concernant des installations. De telles prescriptions régissent la mise sur le marché, la construction et la mise en service d'installations, au sens d'unités ou de systèmes d'éléments, de machines, de composants ou d'appareils destinés à un usage spécifique. Les installations sont mises sur le marché conformément aux prescriptions techniques qui leur sont applicables et les produits de construction qui sont incorporés dans des installations sont, après leur mise sur le marché en tant que produits de construction, utilisés dans le cadre de la construction, de la mise en service ou de la mise sur le marché de ces installations.

Al. 4: cette disposition règle le rapport entre le droit des produits de construction et le droit de la sécurité des produits. D'après l'évaluation de l'équivalence des législations suisse et européenne par les parties à l'ARM, la règle proposée est compatible avec le droit européen. Afin de ne pas compromettre le marché intérieur européen, la Commission européenne interprète l'actuelle directive relative à la sécurité générale des produits⁶² à la lumière des nouvelles propositions concernant un paquet «sécu-

⁶⁰ RS 819.14

⁶¹ RS 734.0

⁶² Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, JO L 11 du 15.1.2002, p. 4.

rité des produits et surveillance du marché»⁶³. Concrètement, depuis que le règlement européen sur les produits de construction est pleinement applicable, soit depuis le 1^{er} juillet 2013, les États membres de l'UE n'ont plus le droit, *s'agissant de la mise du marché*, de définir des exigences matérielles concernant la sécurité des produits de construction, ni d'en contrôler le respect en surveillant le marché. Pour qu'elles puissent être prises en considération lors de la mise sur le marché, les exigences nationales dans ce domaine (comme dans d'autres domaines, tels que le droit d'émission de substances nocives) doivent être fixées à l'échelle de l'UE soit par voie d'actes délégués (art. 3, par. 3, du règlement européen sur les produits de construction), soit par intégration dans les spécifications techniques harmonisées (art. 27 du même règlement), et être reprises dans le droit suisse, sinon, les niveaux seuils fixés sur le plan national n'auraient de pertinence que pour déterminer si un produit de construction peut ou non être utilisé dans le pays concerné. L'ARM visant à assurer la participation de la Suisse au marché intérieur européen, cette structure du droit européen doit obligatoirement être reprise.

La règle fixée à l'*al. 4* doit donc garantir à la fois le respect de l'obligation générale de sécurité énoncée à l'art. 4 LPCo et la participation des fabricants suisses de produits de construction au marché intérieur européen en application de l'ARM. Toute preuve supplémentaire ou «résiduelle» nationale de la conformité des produits de construction aux exigences applicables à leur mise sur le marché constitue, dès lors qu'elle n'est pas prévue dans le système du règlement européen sur les produits de construction, une entrave technique au commerce, tout comme l'exigence matérielle elle-même, si elle ne concerne pas l'utilisation des produits de construction. Des obligations de preuve supplémentaires non intégrées au système du règlement européen sur les produits de construction (par ex. celle qui est prévue à l'art. 5, al. 4, LSPro) ou des exigences applicables à la mise sur le marché des produits se traduiraient conduiraient à ce que les parties à l'ARM, lors de l'évaluation de la satisfaction des conditions requises pour le maintien du chapitre de l'accord relatif aux produits de construction, jugent le droit suisse non équivalent, étant donné que le droit européen des produits de construction ne connaît pas de définition abstraite des «exigences essentielles en matière de santé et de sécurité»⁶⁴, pas plus que des normes de sécurité⁶⁵ ou des procédures d'évaluation de la conformité⁶⁶ propres au droit de la sécurité des produits. Comme dans le droit européen, le principe de la sécurité

⁶³ Projet du 13 février 2013 de la Commission européenne relatif à un nouveau paquet «sécurité des produits et surveillance du marché»: règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des produits de consommation et abrogeant la directive 87/357/CEE et la directive 2001/95/CE, COM(2013) 78 final (règlement sur la sécurité des produits), et règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance du marché des produits et modifiant les directives du Conseil 89/686/CEE et 93/15/CEE, les directives du Parlement européen et du Conseil 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 1999/5/CE, 2000/9/CE, 2000/14/CE, 2001/95/CE, 2004/108/CE, 2006/42/CE, 2006/95/CE, 2007/23/CE, 2008/57/CE, 2009/48/CE, 2009/105/CE, 2009/142/CE et 2011/65/UE, ainsi que les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 305/2011, (CE) n° 764/2008 et (CE) n° 765/2008, COM(2013) 75 final (règlement sur la surveillance du marché).

⁶⁴ Art. 4 LSPro.

⁶⁵ Art. 5, al. 3, et 6 LSPro.

⁶⁶ Art. 7 LSPro.

des produits énoncé à l'art. 3 LSPro doit être mis en œuvre dans le droit sectoriel⁶⁷, dans la mesure où la législation sur les produits de construction poursuit les mêmes objectifs que la LSPro et couvre aussi la question de la sécurité des produits.

Comme dans le droit européen, les produits qui peuvent être des produits de construction mais qui, par exemple en raison d'une certaine fonction, entrent également dans le champ d'application d'un autre acte sectoriel restent soumis, en ce qui concerne ce champ d'application, aux autres dispositions de la LSPro (*let. a*). Exemple: une porte coulissante motorisée qui est mise sur le marché en tant que produit de construction selon la LPCo n'est pas soumise à d'autres dispositions de la LSPro que celle qui énonce l'obligation générale de sécurité et qui est transposée en disposition sectorielle à l'*art. 4 LPCo*. Toutefois, s'agissant de sa fonction de machine à mettre sur le marché selon l'OMach, elle est soumise à toutes les dispositions de la LSPro.

Les *éléments de produits de construction* restent eux aussi soumis aux autres dispositions de la LSPro (*let. b*) lorsque leur conformité doit être prouvée selon d'autres dispositions du droit fédéral que la LPCo et que celles-ci reprennent d'autres législations européennes d'harmonisation. Pour ces éléments, les exigences essentielles en matière de santé et de sécurité au sens de la LSPro sont aujourd'hui fixées selon les autres dispositions du droit fédéral. Les méthodes et procédures qui sont actuellement appliquées à ces éléments resteront applicables. Cette disposition implique par exemple que le moteur d'un store motorisé (un store extérieur est un produit de construction selon la norme harmonisée sur les produits de construction EN 13561) sera contrôlé selon l'ordonnance sur les machines⁶⁸. La LSPro continuera à s'appliquer pleinement à ce moteur en tant qu'élément d'un store motorisé, dans la mesure où l'OMach, sa procédure d'évaluation de la conformité et sa définition des exigences essentielles en matière de santé et de sécurité au sens de la LSPro.

Enfin, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de décider dans d'autres cas l'applicabilité non seulement du principe de la sécurité des produits, mais encore des autres dispositions de la LSPro, si cette extension est nécessaire pour garantir l'adaptation du droit suisse à celui de l'UE (*let. c*).

Art. 2 Définitions

L'*art. 2* reprend les définitions du règlement européen sur les produits de construction. Il est indispensable que les principaux termes et définitions soient identiques dans les deux législations pour aboutir à une réglementation unifiée.

Ch. 1: la durabilité de l'incorporation présente un aspect temporel et un aspect physique. L'un et l'autre ne suffisent toutefois pas toujours pour déterminer si un produit de construction est incorporé de façon durable ou non. Ainsi, un produit de construction ne doit pas dans tous les cas être fixé définitivement à l'ouvrage de construction (par ex. revêtement de cheminée ou de sol). Il ne doit pas non plus obligatoirement être incorporé à l'ouvrage de construction pendant toute la durée de vie de ce dernier ni même pendant longtemps. La durabilité de l'incorporation

⁶⁷ Voir art. 2, par. 4, de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des produits de consommation et abrogeant la directive 87/357/CEE et la directive 2001/95/CE, COM(2013) 78 final (règlement sur la sécurité des produits).

⁶⁸ RS 819.14

dépend en fait de la fonction et de la durée de vie du produit lui-même. Ainsi, les pièces d'usure sont réputées incorporées de façon durable au même titre, par exemple, que des moellons. Il n'y a en revanche pas d'incorporation durable lorsqu'il est prévu dès le départ que le produit sera éliminé ultérieurement (par ex. échafaudages). Il faut dès lors se fonder sur la notion de «partie intégrante» (art. 642, al. 2, CC): outre le lien temporel et physique, il doit exister un lien interne avec l'ouvrage de construction, autrement dit le produit de construction doit constituer un élément essentiel de ce dernier. En d'autres termes, est réputé partie intégrante tout élément qui forme un tout avec un autre élément d'une chose. Sans le produit de construction, l'ouvrage est inachevé, incomplet ou inadapté à sa destination⁶⁹.

Ch. 3: par «ouvrages de construction», il faut entendre non seulement les bâtiments, mais également les ouvrages du génie civil.

Ch. 18: la définition du règlement européen sur les produits de construction a été complétée par la mention de trois situations qui doivent être assimilées à la mise à disposition sur le marché afin de garantir une protection sans faille des travailleurs. Pour plus de détails, on se référera aux explications fournies par le Conseil fédéral sur l'art. 2 LSPro dans son message⁷⁰. Ces trois circonstances particulières ne peuvent toutefois s'appliquer qu'à des produits fabriqués en Suisse, étant donné que le règlement européen ne les assimile pas à une mise à disposition sur le marché. Si un fabricant qui produit à l'étranger devait observer ces règles, il en résulterait une entrave au commerce.

Section 2

Conditions de la mise sur le marché et de la mise à disposition sur le marché des produits de construction

Art. 3 Exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction et caractéristiques essentielles des produits de construction

Al. 1 et 2: la plupart des exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction, définies en termes généraux, n'ont rien de nouveau. La LPCo en vigueur définit six «exigences essentielles que doivent remplir les ouvrages», lesquelles sont reprises presque littéralement⁷¹, à l'exception des notions de «sécurité d'utilisation» et d'«utilisation économe et rationnelle de l'énergie» qui sont remplacées par «sécurité d'utilisation et accessibilité» et «économie d'énergie et isolation thermique». L'exigence d'une utilisation durable des ressources naturelles est par ailleurs ajoutée.

Il est impossible de définir les caractéristiques essentielles des produits de construction sans prendre en considération les exigences applicables aux ouvrages. Les produits de construction doivent être conçus de manière à ce que les ouvrages puissent répondre à ces exigences. Les caractéristiques des produits doivent donc être fixées sur la base des exigences applicables aux ouvrages et permettre spécifiquement de remplir celles-ci.

⁶⁹ Voir à ce sujet Tuor/Schnyder, *Das Schweizerische Zivilgesetzbuch*, 10^e éd., 1992, p. 614.

⁷⁰ Message du 25 juin 2008 concernant la loi sur la sécurité des produits, FF 2008 6771, ch. 2, commentaire de l'art. 2, al. 3.

⁷¹ Art. 3, al. 2, LPCo.

Par entretien normal, on entend la maintenance. L'entretien consiste en des interventions simples et périodiques garantissant l'aptitude au service d'un ouvrage⁷². Les produits de construction ne doivent donc contribuer au respect des exigences fondamentales qui sont applicables aux ouvrages de construction que si ces ouvrages sont normalement entretenus. L'adjectif «normal» signifie que les travaux sont exécutés avec une certaine régularité et par des professionnels compétents.

Al. 3 et 4: il incombe au Conseil fédéral de préciser dans l'ordonnance d'exécution ce qu'il faut comprendre par exigences fondamentales et ce que chacune de ces exigences signifie. Il ne s'agit pas d'en définir le contenu ni de prescrire lesquelles doivent être remplies en Suisse et de quelle manière.

Les exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction servent, d'une part, de base aux organismes de normalisation afin d'identifier les caractéristiques essentielles des produits de construction et de les établir dans les spécifications techniques. C'est ainsi que se crée le langage technique commun servant à décrire les caractéristiques de performance des produits.

Les exigences fondamentales servent, d'autre part, de cadre à l'adoption de prescriptions techniques visant à ce que les caractéristiques essentielles des produits de construction fabriqués en Suisse soient identiques à celles des produits fabriqués conformément aux dispositions du règlement européen sur les produits de construction. Il ne s'agit aucunement d'un transfert de compétences des cantons vers la Confédération, car le Conseil fédéral est uniquement appelé à décrire ce que signifient les différentes exigences fondamentales. Les cantons auront toujours la compétence et la tâche d'édicter des prescriptions légales concernant une, plusieurs ou toutes les exigences fondamentales applicables aux ouvrages, prescriptions qui définissent le contenu des exigences et qui, surtout, fixent le niveau de sécurité à respecter. Aucune des exigences applicables aux ouvrages ne doit obligatoirement être fixée ou son contenu défini dans des dispositions législatives cantonales. Les précisions apportées par le Conseil fédéral concernant les exigences fondamentales visent néanmoins à garantir une certaine uniformité dans les cas où un canton édicterait une prescription technique ayant trait aux exigences fondamentales elles-mêmes, à des caractéristiques essentielles de produits de construction ou encore à l'utilisation ou à l'incorporation de tels produits. Le but est que les performances du produit que le fabricant indique dans la déclaration des performances soient équivalentes en Suisse et en Europe du point de vue technique, ce qui est le seul moyen de garantir la participation de la Suisse au marché européen.

La Confédération ne peut édicter des prescriptions matérielles relatives aux exigences applicables aux ouvrages de construction que dans de rares cas, lorsqu'une norme constitutionnelle lui en donne la compétence. Sont concernés par exemple les domaines des transports, de l'environnement, de l'énergie ou de la protection des travailleurs.

Al. 5: les prescriptions techniques peuvent définir des caractéristiques essentielles de produits de construction que les spécifications techniques harmonisées ne permettent pas encore d'évaluer. Les niveaux seuils et les caractéristiques essentielles définis sur le plan national doivent cependant être respectés. Pour éviter l'apparition

⁷² Voir Centre suisse d'études pour la rationalisation de la construction (éd.), *Handbuch Instandhaltung und Instandsetzung von Bauwerken*, Zurich, 2012 (en allemand uniquement).

d'entraves au commerce, tous les niveaux seuils fixés dans des actes législatifs nationaux doivent pouvoir être prouvés et indiqués dans la déclaration des performances établie par le fabricant. Des règlements fédéraux ou cantonaux peuvent exiger qu'un produit respecte certains niveaux seuils ou certaines classes de performance. Les procédures d'évaluation des performances du produit doivent être intégrées dans les spécifications techniques harmonisées (par ex. pour un certain niveau seuil). A cette fin, l'OFCL peut, selon l'*art. 11 LPCo*, lancer auprès des organismes de normalisation et des organismes étatiques compétents le processus visant à intégrer dans la norme de nouvelles procédures d'évaluation permettant de prouver qu'un produit respecte le niveau seuil prescrit.

Al. 6: le règlement européen sur les produits de construction exige des Etats membres de l'UE qu'ils adaptent leurs prescriptions techniques, normes et autres réglementations nationales aux spécifications techniques harmonisées⁷³. Cette disposition est reprise dans le présent projet de loi, car son absence laisserait la porte ouverte à des prescriptions d'utilisation dont le contenu s'écarterait des spécifications harmonisées du point de vue terminologique ou sur le plan technique et méthodologique et qui conduiraient donc à de nouveaux essais, agréments et certifications ou à d'autres entraves similaires au commerce. D'ailleurs, le principe selon lequel les prescriptions techniques applicables à l'utilisation d'un produit ne doivent pas contenir d'exigences contraires à celles de sa mise sur le marché est déjà inscrit à l'*art. 5a LETC*. La mise sur le marché de produits de construction suppose des méthodes et procédures d'évaluation harmonisées définies dans les spécifications techniques harmonisées. En conséquence, la détermination des caractéristiques, des niveaux seuils ou des classes de performance nécessaires pour l'utilisation d'un produit doit également tenir compte de ces méthodes et procédures.

La terminologie et les procédures d'évaluation utilisées dans les législations fédérale et cantonale ne doivent pas diverger de la terminologie et des procédures et méthodes d'évaluation qui sont prévues dans les spécifications techniques harmonisées et qui sont également applicables en Suisse. Par exemple, la résistance au feu des portes coupe-feu ne doit pas faire l'objet, dans un acte cantonal, d'une autre classification que celle prévue par les spécifications techniques harmonisées ou la nocivité des substances émises par un produit de construction ne doit pas être mesurée ou évaluée au moyen d'autres procédures que celles qui sont indiquées dans les spécifications techniques harmonisées.

Art. 4 Obligation générale de sécurité

Al. 1: cette disposition établit clairement que l'obligation générale de sécurité énoncée à l'*art. 3, al. 1, LSPro* s'applique également aux produits de construction, ce qui signifie que, lors de leur mise sur le marché, les produits de construction doivent présenter un risque nul pour les utilisateurs ou pour des tiers ou seulement les risques minimaux inhérents à leur utilisation. L'obligation générale de sécurité doit, comme dans le droit européen, être mise en œuvre dans le droit sectoriel, dans la mesure où la législation sur les produits de construction poursuit les mêmes objectifs que la LSPro et couvre aussi la question de la sécurité des produits.

Al. 2 et 3: les produits de construction doivent assurer un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des utilisateurs et de tiers. Ils répondent à l'obligation

⁷³ Art. 8, par. 6, et art. 17, par. 5, du règlement (CE) n° 305/2011.

générale de sécurité énoncée à l'al. 1 lorsque le fabricant remplit entièrement et parfaitement les obligations qui lui incombent en vertu de la législation sur les produits de construction. Celui-ci doit écarter ou réduire au maximum les risques qui menacent les utilisateurs ou des tiers et qui découlent soit de facteurs inhérents au produit, soit de facteurs extérieurs. Font partie des facteurs inhérents au produit la conception, la construction et l'usage prévu par le fabricant, par exemple. Les facteurs extérieurs sont les éléments dont dépend le fait qu'un produit soit perçu comme sûr ou comme présentant un risque. Des informations de sécurité ou des instructions d'utilisation sont ainsi généralement jointes au produit. Les critères à appliquer pour évaluer la sécurité d'un produit de construction varient selon que ce dernier relève ou non du «domaine harmonisé».

En ce qui concerne le «domaine harmonisé» (*al. 2, let. a*), les produits de construction doivent être conformes aux normes harmonisées qui leur sont applicables ou aux ETE, ainsi qu'aux actes de l'UE qui fixent des niveaux seuils et qui deviennent applicables si le droit suisse les désigne conformément à la LPCo. Les produits de construction du «domaine harmonisé» doivent être considérés comme répondant à l'obligation générale de sécurité énoncée à l'al. 1 lorsque le fabricant remplit les obligations qui lui incombent en vertu de la législation sur les produits de construction. Tel est le cas lorsque le fabricant tient compte des facteurs inhérents au produit et des facteurs extérieurs en établissant la déclaration des performances et les informations de sécurité qui doivent être jointes au produit. Si les normes harmonisées, les ETE ou les actes désignés incluent des instructions à ce sujet, ils peuvent contenir (outre les informations généralement disponibles sur les méthodes et procédures d'évaluation des performances des produits) les indications suivantes:

- les niveaux seuils à respecter et à inclure dans la déclaration des performances,
- les informations de sécurité et les instructions d'utilisation (par ex. procédure d'incorporation sur le chantier ou instructions concernant l'usage prévu des fenêtres répondant à la norme EN 14351-1) qui doivent être jointes au produit.

En ce qui concerne le «domaine non harmonisé» (*al. 2, let. b, et 3*), les produits de construction doivent être aussi sûrs que ce à quoi les utilisateurs peuvent raisonnablement s'attendre. Le fabricant peut certifier que cette exigence est remplie en établissant une déclaration du fabricant facultative. Lorsqu'il ne peut se fonder sur une norme internationale non harmonisée ou une norme nationale désignées conformément à l'*art. 12, al. 2, LPCo* pour évaluer la sécurité d'un produit de construction du point de vue de la protection des utilisateurs, le fabricant peut établir cette déclaration en prenant pour critères d'évaluation les prescriptions de l'ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents⁷⁴.

Art. 5 Déclaration des performances

Al. 1: la mise sur le marché selon l'approche axée sur les performances se caractérise par le fait que ce sont non pas les produits qui sont normalisés ou standardisés, mais les méthodes d'essai et les procédures d'évaluation des performances des

⁷⁴ RS 832.30

produits. Lorsqu'un produit entre dans le champ d'application d'une norme harmonisée, celle-ci fixe les méthodes d'essai et les procédures d'évaluation à utiliser. Il en va de même pour une ETE demandée par un fabricant. Lorsqu'un produit de construction est couvert par une norme harmonisée désignée ou a fait l'objet d'une ETE, il ne peut être mis sur le marché que si son fabricant l'a soumis à une évaluation et a établi une déclaration des performances fondée sur cette évaluation.

Al. 2: cet alinéa règle les exceptions à l'obligation faite au fabricant d'établir une déclaration des performances. En l'absence de dispositions fédérales ou cantonales prescrivant l'établissement d'une déclaration des performances, le fabricant peut exceptionnellement renoncer à en établir une même si le produit est couvert par une norme technique désignée et qu'il devrait par conséquent, en vertu de l'al. 1, faire l'objet d'une telle déclaration. L'al. 2 dresse la liste *exhaustive* des cas, au nombre de trois (*let. a, b et c*), dans lesquels il peut être dérogé à l'obligation d'établir une déclaration des performances. Les exceptions prévues aux *let. a et b* concernent principalement les petites entreprises artisanales qui ne souhaitent pas établir de déclaration des performances.

Let. a: le produit de construction est produit non pas en série, mais individuellement ou sur mesure, en exécution d'une commande spéciale, pour être incorporé dans un ouvrage de construction unique déterminé. L'incorporation dans l'ouvrage de construction doit être assurée par le fabricant lui-même, qui répond en outre de la conformité de cette incorporation avec les prescriptions de sécurité applicables.

Let b: la deuxième exception requiert que le produit de construction soit fabriqué sur le chantier de l'ouvrage de construction auquel il est destiné, par la personne responsable de la réalisation de l'ouvrage.

Let. c: cette exception couvre les cas relevant de la protection des monuments historiques et du patrimoine culturel. Il n'en est pas donné une liste exhaustive. La pose de plaques de granit sur le toit de maisons valaisannes, par exemple, peut être considérée comme relevant de la préservation du patrimoine culturel du canton, même si les maisons en question ne sont pas protégées en tant que monuments historiques ni inscrites à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse. Dans une telle situation, le fabricant ne peut toutefois pas faire valoir ce cas national de sauvegarde du patrimoine culturel pour l'exportation de ses produits dans l'EEE.

Art. 6 Evaluation des performances

Al. 1: l'évaluation et la vérification de la constance des performances est la condition préalable à l'établissement d'une déclaration des performances selon l'*art. 5 LPCo*. Les procédures ou systèmes d'évaluation et de vérification de la constance des performances doivent permettre d'établir des déclarations des performances précises et fiables. Ces procédures ou systèmes correspondent matériellement aux procédures d'évaluation de la conformité prévues par la LPCo actuelle: les cinq systèmes actuels d'évaluation de la conformité sont pour l'essentiel maintenus en tant que systèmes d'évaluation et de vérification de la constance des performances et seront définis plus précisément dans l'ordonnance d'exécution. Les spécifications techniques harmonisées indiquent quel système s'applique à quel produit. Selon les caractéristiques du produit, plusieurs systèmes peuvent s'avérer nécessaires pour un même produit.

Dans l'ordonnance d'exécution, le Conseil fédéral prévoira cinq types de procédures différentes, en se fondant sur l'annexe V du règlement européen sur les produits de construction. Afin qu'une spécification technique harmonisée prévoie toujours les mêmes systèmes d'évaluation et de vérification de la constance des performances pour des caractéristiques données, ces systèmes sont généralement définis par voie d'actes délégués selon le règlement européen sur les produits de construction. Ce processus existait déjà pour la définition des systèmes d'évaluation de la conformité dans des actes législatifs selon l'ancienne directive européenne sur les produits de construction. Jusqu'à présent, les références de ces actes ont été publiées dans la Feuille fédérale avec la désignation des normes harmonisées selon la LPCo. Ce processus de désignation doit se poursuivre, car si on ne se sert pas des mêmes systèmes d'évaluation de la conformité ou des performances pour établir des déclarations des performances valables à l'échelle européenne, des entraves techniques au commerce risquent d'apparaître. Le Conseil fédéral peut charger l'OFCL de déclarer applicables en Suisse, en les désignant, les actes délégués qui fixent les procédures ou systèmes d'évaluation et de vérification de la constance conformément au règlement européen sur les produits de construction des performances (*art. 35, al. 3, let. a, LPCo*). Le processus de désignation donne à la Confédération la possibilité de décider quels systèmes d'évaluation des performances elle veut reprendre. L'OFCL publie les références des actes internationaux désignés dans le Recueil officiel du droit fédéral (*art. 35, al. 4, LPCo*).

Al. 2: les systèmes d'évaluation et de vérification de la constance des performances prévoient des procédures par étapes, avec contrôle de la production en usine, essais du produit par des organismes désignés ou reconnus conformément à l'ARM, surveillance du processus de production par des tiers et certification du produit. Les systèmes d'évaluation des performances comportent plusieurs niveaux de processus d'essai et d'évaluation en fonction de l'importance de la sécurité du produit pour le respect des exigences fondamentales, allant de la simple déclaration du fabricant reposant sur de propres essais de type, des calculs relatifs au type ou la documentation descriptive du produit et sur le contrôle de la production en usine, conformément au système 4, jusqu'au recours complémentaire à un organisme désigné ou reconnu qui certifie le produit en s'appuyant sur des essais de type ou des calculs relatifs au type effectués par un organisme d'essais désigné ou reconnu, sur l'inspection initiale de l'établissement de fabrication et du contrôle de la production en usine, sur la surveillance permanente de ce dernier et, enfin, sur des essais par sondage effectués par d'autres organismes externes désignés ou reconnus sur des échantillons prélevés avant de mettre le produit sur le marché, conformément au système 1+. Selon la caractéristique du produit et selon le système appliqué, le processus peut requérir la participation de plusieurs organismes désignés ou reconnus.

Al. 3: l'ordonnance d'exécution pourra prévoir des simplifications des procédures d'évaluation et de vérification applicables. Le Conseil fédéral admettra des simplifications dans les cas suivants:

Let. a: le fabricant pourra renoncer aux essais ou aux calculs initiaux effectués par un organisme externe désigné ou reconnu conformément à l'ARM s'il est en mesure de documenter de manière appropriée, en se référant à un acte international désigné au sens de l'*art. 7, al. 1, let. b, LPCo*, que le produit de construction atteint une

certaine classe de performance concernant une ou plusieurs de ses caractéristiques sans le soumettre à des essais ou à des essais complémentaires. Il pourra également renoncer aux essais de type ou aux calculs relatifs au type si la déclaration des performances peut être établie sur la base des résultats des essais réalisés sur un autre produit de construction.

Let. b: les microentreprises doivent aussi pouvoir profiter de procédures simplifiées, en particulier lorsqu'elles fabriquent un produit de construction soumis aux systèmes d'évaluation des performances applicables aux produits n'ayant qu'une faible incidence sur la sécurité de l'ouvrage de construction (systèmes 3 et 4). Elles ne pourront cependant pas bénéficier de cette simplification si elles détournent certaines opérations pour remplir les conditions relatives à la taille des microentreprises.

Let. c: des procédures simplifiées seront aussi prévues pour les cas où le produit de construction n'est pas fabriqué en série.

Art. 7 Niveaux ou classes de performance et niveaux seuils

Al. 1: le Conseil fédéral peut fixer des classes de performance pour les produits (*let. a*) ou poser qu'un produit atteint un certain niveau ou une certaine classe de performance (*let. b*). En pratique, il chargera l'OFCL de désigner des actes de l'UE qui fixent des classes de performance, opération par laquelle ces dernières seront reprises dans le droit suisse. De même, il sera possible de désigner des actes internationaux fixant les conditions dans lesquelles un produit est réputé atteindre un certain niveau ou une certaine classe de performance sans essais ou sans essais complémentaires (*art. 35, al. 3, let. b, LPCo*), ce qui simplifiera l'établissement des déclarations relatives aux produits et, partant, réduira considérablement les coûts supportés par les fabricants pour les essais.

Al. 2: si des spécifications harmonisées prévoient des niveaux seuils ou des classes de performance, les systèmes de classification nationaux seront adaptés à ces spécifications harmonisées. Prenons l'exemple de la classification de la protection incendie selon les normes harmonisées et selon la norme de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie: la norme de protection incendie de l'AEAI est en cours de révision, afin d'adapter sa classification à celle des normes harmonisées européennes. Cette disposition est motivée par le risque d'entraves techniques au commerce: si un produit classé selon un système européen doit faire l'objet de nouveaux essais avant de pouvoir être utilisé en Suisse, simplement parce que le système de classification suisse diffère du système européen, cette obligation constitue une entrave technique au commerce. Soulignons que l'al. 2 ne prescrit ni ne restreint le choix d'une classe de performance, d'un niveau seuil ou du niveau de protection lui-même: ce choix continuera de dépendre des dispositions régissant l'utilisation du produit, ce qui permet de préserver le niveau de protection caractéristique du pays. L'harmonisation ne porte que sur la terminologie du «langage technique commun».

Art. 8 Fonction et contenu de la déclaration des performances

Al. 1: l'approche axée sur les performances qui sous-tend la nouvelle législation ne pose plus comme condition de la mise sur le marché d'un produit de construction que celui-ci soit conforme à une norme harmonisée ou à une évaluation technique

(anciennement un agrément technique). Ce qui est déterminant, c'est que le fabricant fournisse des informations fiables et constantes sur les performances du produit. Il s'ensuit que le fabricant ne doit répondre que des caractéristiques du produit dont il a déclaré les performances. Les performances effectives du produit devront correspondre aux performances déclarées par le fabricant. En l'absence d'indications contraires, les informations fournies par le fabricant dans la déclaration des performances sont présumées exactes et fiables.

Al. 2: la déclaration des performances doit porter sur les caractéristiques essentielles du produit de construction définies dans les spécifications techniques harmonisées désignées applicables. Toutefois, la nouvelle approche consistant à spécifier les caractéristiques du produit de construction dans une déclaration des performances pour pouvoir le mettre sur le marché ne requiert plus la déclaration de toutes les caractéristiques du produit prévues dans une norme harmonisée. Sur le marché européen, le règlement européen sur les produits de construction n'exige de déclaration des performances plus que pour *au moins une* des caractéristiques essentielles du produit de construction⁷⁵. Les dispositions d'exécution exigeront également du fabricant qu'il fasse figurer dans la déclaration des performances du produit les caractéristiques essentielles relatives à l'usage prévu qui doivent être respectées selon la législation du lieu où il entend mettre le produit à disposition sur le marché.

Al. 3: le Conseil fédéral pourra fixer dans les dispositions d'exécution les caractéristiques des produits pour lesquelles une déclaration des performances doit dans tous les cas être établie. Il s'agira en particulier d'informations destinées aux utilisateurs des produits et jugées nécessaires dans la pratique. Ces caractéristiques pourront aussi être fixées en désignant des actes de l'UE (*art. 35, al. 3, let. c, LPCo*) qui indiquent les caractéristiques essentielles qu'il faut obligatoirement déclarer (*1^{re} phrase*). Si des niveaux seuils relatifs aux performances d'un produit sont fixés en Suisse conformément aux prescriptions de la LPCo et de ses dispositions d'exécution, ils doivent être respectés pour l'utilisation, l'incorporation, la mise en service ou l'assemblage. Le fabricant ne doit cependant engager aucune procédure de preuve distincte, en particulier aucune procédure d'agrément. Il vérifie simplement quelles performances le produit qu'il entend mettre sur le marché suisse doit atteindre selon les dispositions légales applicables. A cet effet, il peut consulter le point de contact produit prévu à l'*art. 19 LPCo*. Il consigne ensuite les valeurs concernant ces performances dans la déclaration des performances, qui sert alors de preuve du respect des niveaux seuils prescrits.

Le Conseil fédéral doit en outre avoir la possibilité de fixer les niveaux seuils ou les classes de performance à respecter en Suisse. Pour les produits de construction couverts par une norme harmonisée ou pour lesquels une ETE a été délivrée, il désignera des actes de l'UE (*art. 35, al. 3, let. d, LPCo*) fixant les niveaux seuils ou les classes de performance concernés lorsque ce sera nécessaire aux fins de l'exécution de l'ARM (*2^e phrase*). Les restrictions introduites par ces dispositions concernent la mise sur le marché et la mise à disposition sur le marché de produits de construction, et non leur utilisation. La Confédération et les cantons restent donc libres de fixer des prescriptions (éventuellement plus strictes) réglant l'utilisation de ces produits dans les ouvrages de construction. La détermination de niveaux seuils concernant les composants des produits de construction dans d'autres actes fédéraux est réservée (voir le commentaire de l'*art. 1, al. 3, LPCo*).

⁷⁵ Art. 6, par. 3, let. c, du règlement (UE) n° 305/2011.

La définition des niveaux seuils relatifs à la sécurité des produits est déjà de la compétence de la Confédération selon le droit actuel de la sécurité des produits. Dans le «domaine harmonisé» (produit de construction couvert par une norme harmonisée ou pour lequel une ETE a été délivrée), cette compétence se limite à la détermination de niveaux seuils concernant l'utilisation. Des aspects liés à la santé et à la sécurité peuvent être définis par le Conseil fédéral conformément à la législation sur les produits de construction, puis être indiqués par le fabricant dans la déclaration des performances moyennant l'application des méthodes et procédures des spécifications techniques harmonisées. Si les spécifications techniques harmonisées ne prévoient pas de méthode ou de procédure d'évaluation de ces aspects liés à la santé et à la sécurité, elles peuvent, conformément à l'*art. 11 LPCo*, être complétées par des procédures d'évaluation des niveaux seuils, pour autant que cela soit judicieux pour la caractéristique concernée.

Al. 4: les informations sur les performances d'un produit doivent figurer dans la déclaration des performances. Elles ne peuvent être communiquées hors de la déclaration que si elles figurent dans cette dernière. Cette disposition vise à empêcher que des performances devant être déclarées soient présentées hors de la déclaration des performances et évaluées selon des méthodes et procédures différentes de celles qui sont prévues dans les spécifications techniques harmonisées, ce qui aurait pour conséquence que les résultats obtenus ne seraient pas comparables avec les résultats des évaluations effectuées conformément à ces spécifications.

Al. 5: selon le règlement européen sur les produits de construction, le fabricant doit mettre à disposition, en même temps que la déclaration des performances, toutes les informations relatives au contenu en substances dangereuses des produits de construction requises selon le règlement (CE) n° 1907/2006 (REACH)⁷⁶. Le projet de loi reprend cette disposition, les règles concernées se trouvant dans la législation fédérale sur les produits chimiques⁷⁷ et le cas échéant dans d'autres actes fédéraux.

Al. 6: l'ordonnance d'exécution définira en détail les informations que doit contenir la déclaration des performances. Il est également important de déterminer sous quelle forme le fabricant devra ou pourra mettre à disposition la déclaration des performances. Il est prévu d'admettre la publication sur Internet.

Art. 9 Présomption de conformité et renversement du fardeau de la preuve

Cette disposition instaure une présomption de conformité en matière de sécurité des produits de construction. Tout produit de construction qui est conforme à la LPCo et à ses dispositions d'exécution du point de vue des risques qu'il présente est présumé

⁷⁶ Art. 31 et 33 du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, JO L 396 du 30.12.2006, p. 1.

⁷⁷ Ordonnance du 18 mai 2005 sur les produits chimiques (OChim), RS **813.11**.

sûr au sens de l'obligation générale de sécurité énoncée à l'*art. 4 LPCo*. Dès lors, si le fabricant remplit entièrement et parfaitement les obligations qui lui incombent en vertu de la législation sur les produits de construction, on présume que le produit mis sur le marché présente, lorsqu'il est utilisé dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles, un risque nul ou minime. Parmi les obligations du fabricant, on compte l'obligation de joindre au produit, outre la déclaration des performances, les instructions d'utilisation et les informations de sécurité requises.

Section 3 Prescriptions applicables aux opérateurs économiques

Art. 10

Al. 1: les opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement, à savoir les fabricants, les mandataires, les importateurs et les distributeurs, sont en principe déjà soumis aux obligations prévues dans le projet de loi. Ils doivent veiller à ce que seuls soient mis sur le marché ou à disposition sur le marché des produits qui satisfont aux exigences de la législation sur les produits de construction. A l'heure actuelle, les produits de construction ne peuvent être mis sur le marché que s'ils sont adaptés à l'usage prévu. Ils doivent en outre remplir les exigences fixées dans d'autres actes fédéraux et respecter les réglementations en matière d'utilisation établies en tenant compte des exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction. Le fabricant a aujourd'hui les obligations suivantes:

- établissement d'une déclaration du fabricant et mise à disposition des documents de conformité requis;
- observation d'une durée de conservation de dix ans pour tous les documents techniques et documents de conformité;
- réalisation de contrôles de la production en usine destinés à garantir les caractéristiques des produits fabriqués en série;
- description et désignation du produit, permettant de l'identifier et d'en assurer la traçabilité;
- indication des informations de sécurité relatives au produit;
- obligations de collaboration, de prévention des risques et d'information dans le cadre de la surveillance du marché jusqu'à l'arrêt des ventes, au rappel ou au retrait du marché de produits n'offrant pas toutes les garanties de sécurité requises.

Le projet de loi n'apporte pas de grands changements, mais présente clairement les obligations du fabricant à l'*art. 10* et contribue ainsi à la sécurité du droit. Il en va de même pour les obligations des mandataires, des importateurs et des distributeurs. Situés en aval du fabricant dans la chaîne d'approvisionnement et de distribution des produits de construction, ces derniers sont déjà responsables du fait que les informations sur les performances des produits parviennent intégralement, de manière fiable et sans modifications aux utilisateurs. Le projet de loi distingue la mise sur le marché initiale du produit et les mises à disposition sur le marché, qui constituent des étapes ultérieures dans la chaîne d'approvisionnement et de distribution. Les obligations des fabricants ne pouvant pas être les mêmes que celles des importateurs et des distributeurs, il est judicieux que la législation définisse également les cahiers des

charges de ces deux autres groupes d'opérateurs. Cela conduit à adapter, en tenant compte des spécificités du secteur des produits de construction, la manière de régler les mises sur le marché répétées. Il ne suffit pas à cet égard qu'un importateur ou un distributeur renvoie aux informations disponibles auprès du fabricant, comme le prévoit l'art. 17, al. 2, LETC. En effet, il ne s'agit pas d'établir que le produit de construction a fait l'objet d'essais et qu'il est conforme à une norme ou prescription technique donnée, mais de connaître les performances du produit. Les utilisateurs doivent disposer de ce sujet d'informations complètes, fiables et non modifiées, afin de pouvoir considérer que le produit est utilisable en toute sécurité et adapté à l'usage prévu et exclure tout risque pour la sécurité pour les ouvrages de construction.

Les actes législatifs de la Confédération et des cantons peuvent préciser les exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction et fixer à cet effet certains niveaux seuils relatifs à l'utilisation des produits de construction. Afin de pouvoir respecter ces exigences légales, l'utilisateur doit disposer de toutes les informations possibles sur les performances des produits de construction. S'il est le concepteur d'un ouvrage de construction, il doit en outre pouvoir déterminer si le produit atteint des performances adéquates à l'usage prévu dans cet ouvrage. La déclaration des performances indique à l'utilisateur si un produit de construction atteint les performances requises. Les opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement doivent joindre ces informations au produit sous la forme d'un «mode d'emploi», éventuellement sous forme électronique, afin que l'utilisateur puisse déterminer si le produit est adapté à l'usage prévu et s'il est conforme aux éventuelles dispositions légales sur les niveaux seuils.

Al. 2: un importateur ou un distributeur qui agit pratiquement comme un fabricant doit être traité comme tel, notamment lorsqu'il commercialise un produit sous son propre nom ou qu'il modifie un produit de telle manière que la déclaration des performances du fabricant ne correspond plus aux performances effectives du produit.

Al. 3: les opérateurs économiques doivent être en mesure de présenter pendant un délai fixé par le Conseil fédéral l'intégralité de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement à l'autorité de surveillance du marché, de manière à ce que la traçabilité des produits de construction et leur rattachement à la déclaration des performances puissent être assurée.

Section 4 Spécifications techniques

Art. 11 Reprise des procédures d'évaluation

Al. 1: des prescriptions techniques fédérales ou cantonales applicables à l'utilisation de produits de construction peuvent exiger que le produit respecte des niveaux seuils ou des classes de performance déterminés. Le cas échéant, les procédures de détermination de ces performances doivent être intégrées dans les spécifications harmonisées concernées. Il incombera à l'OFCL de lancer les processus préalables à l'élaboration des normes et, pendant le processus de normalisation, d'intervenir auprès des services publics et des autres organismes participant à l'élaboration des normes pour que les procédures qui font défaut soient intégrées dans les spécifications techniques harmonisées. Les informations nécessaires pour adapter les procé-

dures d'évaluation des spécifications harmonisées aux exigences suisses seront préparées par l'OFCL – avec le soutien des milieux concernés – et transmises sous une forme appropriée aux organismes internationaux compétents (CEN, CENELEC, ETSI, EOTA, Commission européenne, AELE, notamment). Les données à fournir concernent généralement les niveaux seuils fixés dans la législation suisse pour lesquels les spécifications techniques harmonisées ne prévoient encore aucune procédure d'évaluation. Lors de la mise à jour du chapitre de l'ARM relatif aux produits de construction, on s'efforcera, en collaboration avec les offices fédéraux concernés, de conclure un accord bilatéral qui règle l'échange d'informations entre la Suisse et la Commission européenne. Lorsqu'il existe en Suisse des dispositions légales régissant les performances d'un produit, mais que ce produit n'est encore couvert par aucune norme harmonisée, il peut s'avérer nécessaire de lancer l'élaboration d'une nouvelle norme harmonisée.

Al. 2: pour que les spécifications techniques harmonisées puissent être adaptées aux exigences en vigueur en Suisse dans les meilleurs délais, les prescriptions techniques visées à l'al. 1 doivent si possible être annoncées à l'OFCL avant leur entrée en vigueur.

Art. 12 Désignation de normes techniques

Al. 1: après consultation des offices fédéraux intéressés et de la Commission fédérale des produits de construction (*art. 30 LPCo*), l'OFCL désigne les normes techniques harmonisées (concernant la notion de «norme technique harmonisée», voir l'*art. 2, ch. 12, LPCo*). Une norme harmonisée acquiert sa fonction selon les *art. 5 et 8 LPCo* par sa désignation et par la publication de son titre et de sa référence ou de sa source dans la Feuille fédérale. Elle est intégrée dans le catalogue des normes suisses au plus tard lors de sa désignation et son intégration dans ce catalogue implique qu'il n'existe plus de norme technique nationale applicable au même domaine: les organismes de normalisation sont tenus d'abroger une telle norme nationale à la fin de la période de coexistence⁷⁸. Par période de coexistence, on entend une période de transition fixée dans la norme harmonisée durant laquelle le fabricant d'un produit de construction peut choisir d'appliquer soit la norme technique nationale, soit la norme harmonisée désignée.

Al. 2: comme l'Association suisse de normalisation est membre des organismes de normalisation européens, l'obligation de reprendre les normes harmonisées européennes en matière de produits de construction dans le système normatif suisse est déjà applicable. Les organismes de normalisation suisses ont donc l'interdiction d'élaborer une norme nationale couvrant le même domaine qu'une norme harmonisée et ils sont tenus d'abroger les éventuelles normes nationales applicables au même domaine qu'une norme harmonisée. L'OFCL peut dès lors aussi désigner des normes européennes qui ne sont pas (encore) harmonisées, mais qui contiennent les procédures d'évaluation permettant de certifier conformément à l'*art. 4, al. 3, LPCo* que les exigences de sécurité sont remplies (par ex. la norme béton EN 206-1).

⁷⁸ Voir l'art. 17, par. 5, du règlement européen sur les produits de construction.

Les évaluations techniques européennes (ETE)⁷⁹ sont délivrées par un organisme d'évaluation technique (OET) sur la base d'un document d'évaluation européen (DEE), à la demande du fabricant. Elles comprennent les performances du produit, exprimées par niveau ou par classe ou au moyen d'une description, correspondant aux caractéristiques essentielles du produit, ainsi que les données techniques nécessaires à la mise en œuvre du système d'évaluation et de vérification de la constance des performances défini dans le DEE. Un fabricant suisse peut se fonder sur une ETE pour établir sa déclaration des performances, de sorte que, même en l'absence de norme harmonisée, il peut mettre son produit sur le marché de l'EEE conformément au chapitre de l'ARM relatif aux produits de construction. Au besoin, les caractéristiques du produit décrites dans l'ETE doivent inclure les exigences en matière de santé et de sécurité nécessaires pour certifier la sécurité du produit.

Un DEE remplit la fonction à la fois des guides d'agrément technique européen (ETAG) et de la procédure de concertation en l'absence d'ETAG (CUAP⁸⁰). Sous le régime de la directive européenne sur les produits de construction, ceux-ci constituaient le cadre normatif de la délivrance des agréments techniques européens⁸¹. Le DEE définit à l'intention de l'OET – en particulier pour les caractéristiques d'un produit innovant, autrement dit d'un produit qui n'est pas encore ou qui n'est que partiellement normalisé – un cadre concernant la manière de délivrer une ETE pour un produit. Les ETE délivrées par les OET suisses ne peuvent être reconnues dans le cadre de l'ARM que si ces organismes appliquent les mêmes règles de délivrance des ETE que les OET des Etats membres de l'UE. De cette manière, les fabricants européens peuvent demander à des OET suisses de délivrer des ETE et les OET suisses peuvent continuer à faire partie de l'organisation qui a succédé à l'EOTA. Organisation de droit privé, l'EOTA était, sous le régime de la directive européenne sur les produits de construction, le pendant du CEN dans le domaine de l'agrément.

Selon le règlement européen sur les produits de construction, l'organisation des organismes d'évaluation technique (OOET)⁸², qui a succédé à l'EOTA, élabore un DEE lorsqu'un fabricant demande une ETE⁸³. Les fabricants suisses bénéficieront des mêmes avantages, qu'ils demandent l'ETE dans l'EEE ou en Suisse. Un DEE peut être élaboré lorsqu'un produit de construction n'est pas ou n'est pas totalement couvert par une norme harmonisée, autrement dit lorsque les performances du produit ne peuvent pas être évaluées ou entièrement évaluées conformément à une telle norme, par exemple pour les raisons suivantes:

- le produit n'entre dans le champ d'application d'aucune norme harmonisée existante;

⁷⁹ En anglais: *European Technical Assessment (ETA)*; correspond à l'ancien agrément technique européen (ATE).

⁸⁰ *Common Understanding of Assessment Procedure*: cette procédure était fondée sur une concertation entre les organisations membres de l'EOTA (et entre celles-ci et la Commission européenne) et permettait d'approuver l'octroi d'un agrément technique européen par un membre de l'EOTA en l'absence d'ETAG. Sous le régime de la directive européenne sur les produits de construction, EOTA signifiait *European Organisation for Technical Approvals*; sous le régime du règlement européen sur les produits de construction, cette abréviation signifie *European Organisation for Technical Assessments*.

⁸¹ En anglais: *European Technical Approval (ETA)*.

⁸² Organisation de normalisation pour les ETE, pendant du CEN.

⁸³ Art. 19 à 25 et annexe II du règlement (UE) n° 305/2011.

- la méthode d'évaluation prévue dans la norme harmonisée n'est pas appropriée pour au moins une caractéristique essentielle du produit;
- la norme harmonisée ne prévoit aucune méthode d'évaluation pour au moins une caractéristique essentielle du produit⁸⁴.

Un DEE comprend donc au moins une description générale du produit de construction, la liste des caractéristiques essentielles du produit qui sont pertinentes pour l'usage prévu par le fabricant et les méthodes d'évaluation des performances du produit.

Al. 4: cette disposition permet d'édicter les prescriptions d'exécution nécessaires, notamment en ce qui concerne le format des ETE (*let. b*). Le Conseil fédéral règle la procédure d'établissement d'une ETE sur la base d'un DEE (*let. c*). Il peut également charger l'OFCL de désigner les actes de l'UE qui unifient le format des ETE (*art. 35, al. 3, let. g, LPCo*) ou qui peuvent modifier la procédure d'établissement d'une DEE qui doit être fixée en application de l'art. 13 (*art. 35, al. 3, let. h, LPCo*).

Art. 14 Désignation des documents d'évaluation européens

Al. 1: l'OFCL désigne le titre et la référence des DEE ayant valeur de spécifications techniques harmonisées ou l'organisme auprès duquel ils peuvent être obtenus. Cette désignation est le pendant indispensable de la désignation des normes harmonisées selon l'*art. 12 LPCo*. L'obligation d'établir la déclaration des performances prévue à l'*art. 5, al. 1, LPCo* en dépend également.

Al. 4: une ETE peut être délivrée jusqu'au début de la période de coexistence d'une norme harmonisée. Le début de la période de coexistence correspond au moment où la norme harmonisée peut être appliquée pour la première fois pour établir une déclaration des performances (concernant la période de coexistence, voir le commentaire de l'*art. 12, al. 1, LPCo*.)

Section 5 **Organismes désignés, organismes d'évaluation technique** **et point de contact produit**

Art. 15 Organismes désignés

Al. 1: le fabricant peut recourir à trois types d'organisme dans le cadre des systèmes d'évaluation et de vérification de la constance des performances appliqués en vue de l'établissement d'une déclaration des performances. Selon le système, il s'adresse:

- à un organisme de certification du produit, lorsque le système d'évaluation des performances prévoit une certification du produit;
- à un organisme de certification du contrôle de la production en usine, lorsque le système d'évaluation des performances prévoit qu'un organisme externe doit assurer une inspection initiale de l'établissement de fabrication et du contrôle de la production en usine ainsi qu'une surveillance, une évaluation et une appréciation permanentes du contrôle de la production en usine;

⁸⁴ Art. 19 du règlement (UE) n° 305/2011.

- à un laboratoire d'essais désigné, chargé de mesurer, d'examiner, de tester, de calibrer ou de déterminer de toute autre manière les caractéristiques ou les performances du produit.

La *procédure de désignation* d'un organisme selon le droit suisse est régie par l'ordonnance du 17 juin 1996 sur l'accréditation et la désignation (OAccD)⁸⁵, qui s'applique par analogie aux dispositions relatives au contrôle, à la suspension et à la révocation de la désignation des organismes désignés suisses ainsi qu'à la renonciation volontaire par ces organismes à leur désignation. La procédure de désignation prévoit, à titre de complément de la preuve de la compétence technique et des capacités fondée sur l'accréditation, des contrôles visant à déterminer si l'organisme possède la personnalité juridique et dispose d'une assurance responsabilité civile. Une fois la décision de désignation rendue (conclusion positive de la procédure de désignation), l'organisme peut être notifié aux partenaires parties à l'ARM.

La *procédure de notification* (incluant la procédure relative à la reconnaissance et à la révocation ou à la suspension de la reconnaissance de la désignation ou de la notification, à la modification du champ d'activité des organismes désignés et notifiés et à l'échange d'informations) est régie par l'ARM.

Al. 2: la désignation (nationale) d'un organisme par l'OFCL est la condition préalable de la notification (européenne) selon l'ARM. Pour pouvoir être désigné, l'organisme requérant doit prouver qu'il a été accrédité conformément à l'OAccD. L'accréditation sert à garantir que l'organisme désigné dispose en particulier de la compétence technique et des capacités nécessaires.

Al. 3: les exigences qu'un organisme désigné doit remplir consistent principalement dans la compétence technique, l'indépendance, la confidentialité, l'objectivité et l'impartialité (en particulier à l'égard du fabricant dont les produits doivent être testés). Le respect de ces exigences est la seule façon de garantir que l'organisme désigné peut participer à l'évaluation des performances des produits à titre de tierce partie externe et neutre.

L'activité d'organisme notifié et désigné comporte certaines obligations. La plus importante est l'obligation d'agir en tant que tiers indépendant dans le cadre de la procédure d'évaluation des performances. L'organisme doit également éviter d'imposer des charges inutiles aux opérateurs économiques avec lesquels il collabore. Si l'évaluation ou les essais mettent en évidence un défaut du produit, l'organisme doit avoir la possibilité d'inviter le fabricant à prendre les mesures correctives nécessaires. Si ces mesures ne sont pas prises, il doit pouvoir suspendre ou retirer l'évaluation des performances (essais, certification, etc.) qu'il a effectuée. L'organisme a aussi des devoirs d'information en lien avec son activité à l'égard de l'autorité de désignation. Enfin, si les produits de construction évalués posent des problèmes de sécurité, il doit pouvoir échanger des informations avec les autres organismes désignés.

Les organismes désignés suisses doivent pouvoir accéder aux informations nécessaires à l'exercice de leurs activités. C'est pourquoi l'ordonnance d'exécution doit contenir des dispositions assurant les échanges d'informations entre organismes désignés moyennant la mise en place d'une coordination et d'une coopération appropriées de ces organismes. L'actuel groupe suisse d'organismes notifiés poursuivra ses activités à cet égard. Il est également important que les organismes dési-

⁸⁵ RS 946.512.

gnées et notifiés suisses participent aux travaux du groupe européen d'organismes notifiés, afin que les dispositions du chapitre de l'ARM relatif aux produits de construction puissent être respectées dans les activités des organismes suisses à l'échelle européenne.

Art. 16 Autorité de désignation

Cet article définit les exigences auxquelles l'autorité suisse de désignation doit satisfaire. L'activité de cette autorité présuppose en outre que les prescriptions techniques inscrites dans l'OAccD et dans l'ARM soient respectées.

Al. 1: l'OFCL surveille le respect des conditions de la désignation des organismes à notifier. Cette disposition signifie que ces conditions doivent être remplies non seulement au moment de la décision de désignation rendue par l'OFCL et de la notification selon le système de notification prévu par l'ARM, mais en permanence. Il incombe à l'OFCL de veiller à ce que les organismes désignés et notifiés suisses prouvent qu'ils disposent de la compétence technique et des capacités nécessaires pour remplir leurs tâches de tierce partie lors de l'évaluation et de la vérification de la constance des performances et lors de la vérification du respect des exigences de sécurité applicables. Si les conditions de la désignation ne sont pas ou plus respectées, l'OFCL doit prendre les mesures qui s'imposent.

Al. 2 à 4: en tant qu'autorité de désignation, l'OFCL doit lui-même remplir certaines exigences. Il est tenu en particulier de s'organiser de manière à éviter tout conflit d'intérêts avec les organismes qu'il désigne. Par ailleurs, il ne doit pas entrer en concurrence avec les organismes désignés.

Art. 17 Organismes d'évaluation compétents en matière d'évaluation technique européenne

Al. 1: les OET sont habilités à délivrer des ETE, qui servent de base à l'établissement de déclarations des performances valables à l'échelle européenne pour des produits qui ne sont pas couverts ou qui ne sont que partiellement couverts par une norme harmonisée (voir *art. 13 LPCo*). Ces organismes doivent être désignés pour des domaines de produits déterminés.

Al. 2: actuellement, l'organisme d'agrément technique officiel est l'EMPA. La législation révisée sur les produits de construction prévoit que l'EMPA constituera l'OET officiel, car la branche suisse de la construction doit disposer en Suisse d'un interlocuteur direct et d'un prestataire de services pour pouvoir commercialiser des produits innovants dans toute l'Europe. L'industrie suisse de la construction bénéficiera ainsi d'un avantage concurrentiel. L'EMPA est actuellement le seul organisme en Suisse qui soit en mesure de réaliser des travaux complets de recherche appliquée en relation avec l'évaluation de produits innovants dans le secteur de la construction.

Al. 3: l'OFCL peut désigner d'autres OET. La désignation nationale est la condition de la notification selon l'ARM.

Al. 4, 5 et 7: la désignation d'un OET doit reposer sur son accréditation selon l'OAccD et sur son appartenance à l'OOET, une organisation de droit privé. L'accréditation garantit que l'organisme dispose de la compétence technique et des capacités nécessaires. La procédure de désignation est régie par analogie par les dispositions de l'OAccD relatives à la désignation. L'appartenance à l'OOET doit notamment garantir que les OET peuvent participer à l'élaboration des DEE au sens

de l'art. 13 LPCo et, par là, faire valoir les intérêts de l'économie suisse en matière de normalisation dans les domaines non couverts par des normes harmonisées.

Art. 18 Indemnité pour la coordination des organismes
d'évaluation technique

Les OET perçoivent une indemnité de la Confédération pour les frais découlant de leur appartenance à l'OOET et des activités qu'ils y exercent (indemnité qui, selon la manière dont cette disposition sera précisée dans l'ordonnance, constituera soit une indemnité au sens de l'art. 3 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions [LSu]⁸⁶, soit une aide financière au sens de ce même article). Etant donné que le règlement européen sur les produits de construction oblige l'UE à subventionner les travaux de l'OOET⁸⁷, les OET suisses doivent aussi être indemnisés pour leur travail de défense des intérêts de la Suisse en matière de normalisation au sein de cette organisation. Il s'agit de couvrir en particulier les frais découlant directement de l'appartenance à l'OOET, autrement dit la cotisation de membre, les frais de déplacement et les coûts liés au temps consacré aux réunions de l'organisation. Les frais occasionnés aux OET par l'établissement et l'adoption des DEE doivent aussi être indemnisés, mais non ceux découlant de l'élaboration et de la délivrance des ETE. Dans le cadre du droit actuel, l'OFCL verse déjà de telles indemnités, fondées sur des contrats et couvertes par le budget courant.

Art. 19 Point de contact produit pour la construction

Al. 1: il est important que les entreprises, les PME en particulier, mais également d'autres agents économiques, puissent disposer d'informations fiables sur le droit applicable lorsqu'elles entendent mettre sur le marché ou à disposition sur le marché des produits de construction en Suisse. C'est pourquoi il faut créer un point de contact produit pour la construction qui permette à tous les agents économiques concernés d'accéder facilement aux informations nécessaires. Il y a lieu également de mettre à leur disposition des informations sur les prescriptions applicables en Suisse à l'incorporation, à l'assemblage ou à l'installation d'un type particulier de produit de construction. Afin de faciliter la libre circulation des marchandises entre la Suisse et ses principaux partenaires commerciaux, ces informations doivent en principe être fournies gratuitement. Il est prévu que le personnel nécessaire pour assurer la surveillance du marché des produits de construction puisse aussi être affecté à l'exécution des tâches du point de contact produit, afin de dégager des synergies permettant de limiter les coûts à la charge de l'administration fédérale.

Al. 2: étant donné que la législation sur les produits de construction concerne un domaine très technique et d'une grande complexité, l'OFCL, en sa qualité d'autorité d'exécution, sera tributaire des connaissances des associations professionnelles et du secteur de la construction pour assurer l'exploitation efficace du point de contact produit. On peut penser par exemple aux informations sur les prescriptions techniques relatives à un type donné de produit de construction. C'est pourquoi le projet de loi prévoit que l'OFCL pourra déléguer à des organismes privés ou à des services cantonaux certaines activités liées à la mise à disposition d'informations. Il pourra le

⁸⁶ RS 616.1

⁸⁷ Art. 32 à 35 du règlement (UE) n° 305/2011.

faire sur la base de contrats, qui devront régler notamment la rémunération des prestations.

A l'heure actuelle, on part cependant du principe que ces activités pourront être assumées par l'OFCL grâce à l'engagement du personnel supplémentaire nécessaire pour mettre en œuvre la nouvelle législation et qu'elles ne seront donc pas confiées à des tiers. Il n'y aura donc vraisemblablement pas de coûts supplémentaires qui ne peuvent être facturés à des tiers.

Section 6 Surveillance du marché

Art. 20 Compétences de contrôle des organes de surveillance

La surveillance du marché est indissociable de la libéralisation de la circulation des marchandises au sein de l'UE sur la base de la nouvelle approche. Bien que la nouvelle approche ne soit pas la technique législative appropriée pour assurer la libre circulation et la libre utilisation des produits de construction, ce secteur de produits suit le nouveau cadre juridique en ce qui concerne les dispositions relatives à la surveillance du marché⁸⁸.

Il est indispensable d'assurer une mise en œuvre efficace des contrôles de l'Etat, afin de garantir l'exactitude et la fiabilité des déclarations relatives aux produits de construction aux fins de leur utilisation conforme à l'usage prévu dans les ouvrages de construction, ainsi que, le cas échéant, la sécurité des produits pour leurs utilisateurs. La surveillance du marché vise à assurer la protection de la population contre les produits à risque en dépit (ou en raison) de la simplification de l'accès des produits au marché. Elle contribue en outre à prévenir les pratiques déloyales dans le cadre du libre commerce des produits. Une concurrence saine suppose en effet qu'aucun «mouton noir» ne propose des produits non conformes aux prescriptions, faisant ainsi une concurrence déloyale à ceux qui assument leurs responsabilités et font de gros efforts pour ne mettre sur le marché que des produits conformes. Une surveillance du marché efficace est donc dans l'intérêt non seulement des consommateurs, mais aussi de l'industrie et du commerce. Dans le cas des produits de construction, le contrôle efficace des indications figurant dans la déclaration des performances profite au surplus tout particulièrement aux propriétaires et aux utilisateurs des ouvrages de construction, qui doivent pouvoir partir du principe que les performances des produits sont correctement indiquées dans la déclaration des performances. Les produits qui n'atteignent pas ou qui n'atteignent que partiellement le niveau seuil ou la classe de performance qu'ils sont censés atteindre selon la déclaration des performances constituent en effet un risque pour les ouvrages de construction dans lesquels ils sont incorporés.

Actuellement, les dispositions réglant la surveillance du marché des produits de construction sont réparties dans de nombreux actes législatifs: outre la législation sur les produits de construction, sont applicables, selon la caractéristique du produit concernée, des actes spéciaux relevant du droit de la protection de l'environnement,

⁸⁸ Voir l'exposé des motifs de la Commission européenne concernant la proposition d'un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction, COM(2008) 311 final du 23.5.2008, p. 2.

du droit des produits chimiques, du droit des denrées alimentaires et du droit de l'énergie. Le nouveau système de surveillance du marché sera plus efficace et plus transparent. Le règlement européen sur les produits de construction contient quelques dispositions spéciales relatives à la surveillance du marché, mais renvoie pour le reste au règlement (CE) n° 765/2008. Le règlement (CE) n° 765/2008, qui est un élément du nouveau cadre juridique et qui s'applique horizontalement, autrement dit à tous les domaines de produits, règle pour le marché intérieur européen la mise en œuvre homogène et cohérente de la législation d'harmonisation concernant les différents secteurs de produits, à moins que celle-ci ne contienne des dispositions plus spécifiques. De l'ensemble de ces réglementations découle un nouveau système différencié de dispositions régissant la surveillance du marché au sein de l'UE, système auquel le système suisse de surveillance du marché des produits de construction doit correspondre afin de remplir l'exigence d'équivalence inscrite dans l'ARM. Le nouveau paquet «sécurité des produits et surveillance du marché»⁸⁹ proposé au niveau européen conduit par ailleurs à donner une nouvelle base à la structure de la surveillance du marché. Les dispositions relatives à la surveillance du marché commentées ci-après tiennent également compte des exigences structurelles découlant de ce projet.

L'art. 20 correspond à l'art. 19 du règlement (CE) n° 765/2008 et intègre les dispositions du droit suisse figurant aux art. 19 et 19a LETC, à l'art. 10 LSPro, à l'art. 22 de l'ordonnance du 19 mai 2010 sur la sécurité des produits (OSPro)⁹⁰ et à l'art. 13 OPCo. Le regroupement de toutes ces dispositions vise à régler avec un maximum de transparence la manière dont le *contrôle des produits* doit être assuré dans le secteur des produits de construction.

Al. 1: les organes de surveillance procèdent en particulier à des contrôles par sondage destinés à vérifier si les produits de construction mis sur le marché ou mis à disposition sur le marché atteignent effectivement les performances déclarées par le fabricant et qu'ils satisfont aux autres prescriptions qui leur sont applicables. Pour que la surveillance du marché soit efficace, les contrôles par sondage doivent être réalisés lorsque des circonstances spécifiques le requièrent, c'est-à-dire lorsque des défauts avérés ou supposés de produits de construction ou d'autres infractions aux prescriptions en vigueur sont signalés à l'autorité de surveillance du marché.

Al. 5: cet alinéa reprend l'actuel *art. 13 OPCo*, qui définit lors de quelles phases et dans quels lieux les contrôles peuvent être effectués. La notion d'entreposage peut s'appliquer aux magasins de bricolage et aux foires (entreposage temporaire).

⁸⁹ Projet du 13 février 2013 de la Commission européenne relatif à un nouveau paquet «sécurité des produits et surveillance du marché»: règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des produits de consommation et abrogeant la directive 87/357/CEE et la directive 2001/95/CE, COM(2013) 78 final (règlement sur la sécurité des produits), et règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance du marché des produits et modifiant les directives du Conseil 89/686/CEE et 93/15/CEE, les directives du Parlement européen et du Conseil 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 1999/5/CE, 2000/9/CE, 2000/14/CE, 2001/95/CE, 2004/108/CE, 2006/42/CE, 2006/95/CE, 2007/23/CE, 2008/57/CE, 2009/48/CE, 2009/105/CE, 2009/142/CE et 2011/65/UE, ainsi que les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 305/2011, (CE) n° 764/2008 et (CE) n° 765/2008, COM(2013) 75 final (règlement sur la surveillance du marché).

⁹⁰ RS 930.111

Al. 6: cet alinéa autorise expressément l'examen technique du produit en cas de doute sur sa conformité avec les prescriptions en vigueur, même si la documentation remise est correcte.

Art. 21 Non-conformité formelle

Al. 1: si ses contrôles mettent en évidence une non-conformité formelle, l'organe de surveillance peut, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, exiger de l'opérateur économique qu'il la corrige, qu'une évaluation des risques confirme ou non que le produit de construction concerné présente un risque.

Al. 2: un produit de construction présente une non-conformité formelle en particulier dans les cas suivants (liste non exhaustive):

- la déclaration des performances n'a pas été établie, bien qu'aucune des exceptions prévues à l'*art. 5, al. 2, LPCo* ne soit applicable;
- la déclaration des performances n'a pas été établie conformément aux prescriptions légales, sur la forme ou sur le fond (par ex. les essais ont été réalisés par un laboratoire non désigné ou non reconnu conformément à l'ARM);
- d'autres documents ou marquages requis manquent, sont incomplets ou ne correspondent pas à la déclaration des performances (par ex. le marquage CE du produit de construction ne correspond pas aux données figurant dans la déclaration des performances). Sont concernées en particulier les instructions d'utilisation et les informations de sécurité (qui sont importantes pour la sécurité du produit notamment) que le fabricant doit joindre au produit de construction.

Al. 3: si un organe de surveillance du marché constate une non-conformité formelle, le produit est présumé présenter un risque au sens de l'*art. 22, al. 2, LPCo*.

Al. 4: cette disposition autorise l'organe de surveillance à prendre les mesures nécessaires, y compris des mesures de substitution.

Art. 22 Mesures destinées à écarter ou à réduire les risques

Cet article fixe les normes fondamentales régissant les compétences des organes de surveillance pour les *mesures correctives* dans le secteur des produits de construction. De telles mesures peuvent se révéler indispensables quand un opérateur économique à qui il incombe de prendre des mesures propres à écarter les risques qui sont liés à un produit de construction et qui relèvent de son domaine de responsabilité ne le fait pas ou ne le fait pas à temps.

Al. 1: l'organe de surveillance doit avoir des raisons suffisantes de penser qu'un produit de construction présente un risque, qu'il s'agisse d'un produit mis sur le marché, mis à disposition sur le marché ou utilisé pour fournir une prestation. Le risque typique des produits de construction consiste en la non-concordance entre les performances effectives et les performances déclarées, qui peut conduire à une utilisation inadéquate du produit. L'*art. 22 LPCo* couvre également les risques relevant de la sécurité des produits. L'al. 1 pose par ailleurs le principe selon lequel il ne suffit pas, pour présumer qu'un produit de construction présente un risque, de trouver sur le marché un nouveau produit dont l'usage prévu est comparable et qui permet d'atteindre un niveau de sécurité plus élevé.

Al. 3: si la vérification qu'il effectue montre que le produit de construction ne remplit pas les exigences de la LPCo, l'organe de surveillance invite l'opérateur économique à prendre, dans un délai raisonnable, toutes les mesures qui s'imposent pour mettre le produit de construction en conformité avec ces exigences ou pour le retirer du marché ou le rappeler (*let. a à c*). L'exactitude, la fiabilité et la stabilité de la déclaration des performances ainsi que la fiabilité des voies de transmission des informations sur les performances des produits du fabricant jusqu'à l'utilisateur sont particulièrement importantes. L'un des principaux objectifs de la surveillance du marché est donc de rétablir au besoin la conformité du produit avec les performances déclarées. Dans certains cas, les solutions pour réduire les risques comprennent, outre les mesures mentionnées, le recours à des mesures de compensation applicables aux ouvrages de construction (*let. d*). Une difficulté inhérente aux produits de construction est que, en tant que produits intermédiaires, ils peuvent présenter des niveaux de risque différents selon l'usage qui en est fait. Ainsi, un revêtement en bois dégageant des substances nocives peut être autorisé en utilisation extérieure, mais classé comme dangereux en utilisation intérieure. Si un tel revêtement prévu pour l'extérieur est utilisé à l'intérieur, il devra être considéré comme présentant un défaut et être retiré de l'ouvrage de construction dès lors que le problème des substances nocives sera constaté et qu'aucune solution de compensation n'est admise. C'est pourquoi le fabricant (s'il lui incombe de prévenir ou de réduire le risque, par ex. parce qu'il a établi une déclaration inexacte) doit avoir la possibilité de proposer des mesures techniques de compensation, que les organes de surveillance doivent prendre en considération avant de prendre leur décision.

Al. 4: même si la vérification effectuée par l'organe de surveillance du marché montre qu'un produit de construction satisfait aux exigences de la LPCo, celui-ci peut présenter un risque pour le respect des exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction. Dans un tel cas, l'organe de surveillance doit aussi être habilité à exiger l'application de mesures correctives.

Al. 5: les opérateurs économiques ne doivent pas seulement appliquer les mesures correctives, selon leur position dans la chaîne de fabrication et d'approvisionnement, au produit de construction dont il a été constaté qu'il présentait un risque, mais à tous les produits qui présentent ce risque.

Al. 6: si l'opérateur économique n'agit pas dans le délai mentionné à l'*al. 3*, l'organe de surveillance doit pouvoir prendre des mesures *provisaires* appropriées. En vertu des obligations que le Conseil fédéral définira en application de l'*art. 10 LPCo*⁹¹, l'opérateur économique est tenu de prendre suffisamment tôt, de son propre chef, les mesures qui s'imposent pour écarter ou réduire les risques que présente le produit de construction. S'il ne le fait pas, l'organe de surveillance doit avoir la possibilité de prendre lui-même les mesures correctives propres à écarter ou à réduire ces risques.

Al. 7: dans le cas visé à l'*al. 6, let. d*, l'organe de surveillance est habilité à publier, par exemple dans les médias, des informations sur les risques que présente le produit.

⁹¹ Voir aussi ch. 3.2.2.

Art. 23 Mesures de protection d'intérêts publics prépondérants

Cette disposition reprend l'art. 20 du règlement (CE) n° 765/2008. Elle reprend également des dispositions de l'art. 19 LETC, en les adaptant au secteur des produits de construction, et se réfère aux intérêts publics prépondérants mentionnés à l'art. 4, al. 4, LETC. Enfin, elle intègre des dispositions de l'art. 10 LSPro, en les adaptant elles aussi au secteur des produits de construction.

Al. 1: l'art. 19 LETC vise à donner aux organes de surveillance les compétences nécessaires pour assurer la protection des intérêts publics prépondérants. L'art. 4, al. 4, LETC contient une liste des intérêts publics prépondérants qui peuvent être protégés par des mesures appropriées. Aux termes de cette disposition, constituent des intérêts publics prépondérants:

- la protection de la morale, de l'ordre et de la sécurité publics;
- la protection de la vie et de la santé de l'être humain, des animaux et des végétaux;
- la protection du milieu naturel;
- la protection de la sécurité au lieu de travail;
- la protection des consommateurs et de la loyauté dans les transactions commerciales;
- la protection du patrimoine culturel national;
- la protection de la propriété.

La liste de l'art. 4, al. 4, LETC est complétée, pour le secteur des produits de construction, par un intérêt public prépondérant essentiel: celui-ci concerne le respect des exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction. Les dispositions du règlement européen sur les produits de construction relatives à la surveillance du marché⁹² contiennent une règle similaire. L'*art. 23, al. 1, LPCo* donne aux organes de surveillance du marché des produits de construction la possibilité d'intervenir lorsqu'un ou plusieurs intérêts au sens de l'art. 4, al. 4, LETC sont menacés. Il énumère de façon non exhaustive diverses possibilités d'intervention, qui vont plus loin que les mesures prévues à l'*art. 22 LPCo*. Ainsi, moyennant le respect du principe de proportionnalité, les organes de surveillance peuvent, à titre de mesures de substitution:

- interdire la mise à disposition du produit sur le marché (la mise sur le marché initiale a déjà eu lieu lorsqu'un risque est constaté);
- prescrire le lancement d'une mise en garde contre les risques liés au produit, ordonner le retrait ou le rappel du produit et, si nécessaire, mettre eumêmes ces mesures en œuvre;
- interdire l'exportation du produit (faisant déjà l'objet d'une interdiction de mise à disposition sur le marché).

Al. 2: si, dans les cas visés à l'*al. 1*, le produit présente un risque grave et qu'une intervention rapide est nécessaire, l'organe de surveillance peut, en sus des mesures prévues à l'*al. 1*, saisir, détruire ou rendre inutilisable le produit concerné.

⁹² L'art. 58 du règlement (UE) n° 305/2011, par exemple, mentionne expressément le respect des exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction et «d'autres motifs relatifs à la protection de l'intérêt public».

Al. 3: cette disposition règle la manière de déterminer si l'on est en présence d'un risque grave. Il appartient aux autorités d'exécution de trancher. Pour ce faire, elles procèdent à une évaluation du risque en tenant compte, d'une part, de sa nature et, d'autre part, de la probabilité qu'il se réalise.

Al. 4: les mesures de protection de la population prévues aux *al. 1 et 2* doivent être prises sous la forme d'une décision de portée générale.

Art. 24 Autres compétences en matière de contrôle et de mesures

Cet article permettra d'harmoniser le droit suisse, si nécessaire, avec un nouveau règlement européen sur la surveillance du marché. Il prévoit à cet effet la possibilité de modifier les compétences des organes de surveillance du marché en matière de contrôle et de mesures, de régler l'élaboration de programmes sectoriels nationaux de surveillance du marché et la participation à des programmes sectoriels internationaux de surveillance du marché et de modifier la participation à des systèmes internationaux d'information et d'exécution (*al. 1*). Il est indispensable que les dispositions des actes de l'UE qui, dans le domaine de la surveillance du marché, fixent des conditions pour le contrôle des produits ou définissent les informations à transmettre aux organes de surveillance puissent être reprises dans le droit suisse, afin que les exigences minimales de l'UE en matière de surveillance du marché des produits de construction soient remplies (*al. 3*).

Art. 25 Coopération et obligation de collaborer

Al. 1: les organes de surveillance sont en principe tenus de coopérer avec les opérateurs économiques. Concrètement, lorsqu'un problème survient ou qu'une situation présente des risques, les organes de surveillance doivent d'abord tenter de trouver une solution en collaboration avec les opérateurs économiques s'ils estiment que ces démarches permettront d'atteindre l'objectif plus rapidement et de manière plus efficace. Si la coopération ne permet pas de trouver une solution ou si elle ne paraît pas judicieuse, les mesures nécessaires peuvent être prises par voie de décision.

Al. 2: les opérateurs économiques sont tenus de collaborer en vue d'écarter les risques. Cette obligation est définie de manière très large, mais concerne en particulier la communication des renseignements, ainsi que la remise des pièces justificatives et documents requis.

Section 7 Dispositions pénales

Les dispositions pénales sont reprises des art. 16 à 19 LSPro et des art. 29 et 30 LETC. Le risque que les produits de construction peuvent présenter pour les personnes et pour d'autres intérêts publics dignes de protection dépend en particulier de l'exactitude et de la fiabilité des indications figurant dans la déclaration des performances. Par ailleurs, lorsque des produits de construction ne satisfaisant pas aux exigences sont commercialisés, il y a distorsion de la concurrence. Les abus doivent donc être punis, comme dans la législation actuelle.

Art. 26 Délits

Quiconque, intentionnellement ou par négligence, met sur le marché ou met à disposition sur le marché un produit qui ne satisfait pas aux exigences fixées dans la LPCo et met ainsi des personnes en danger est puni. La mise en danger est généralement liée au fait que le produit présente un risque pour la sécurité ou la santé des personnes. Un tel risque implique une mise en danger lorsqu'un produit de construction, que ce soit par son utilisation ou lors de son utilisation, nuit à la sécurité ou à la santé des personnes dans une mesure qui va au-delà de ce qui est considéré comme raisonnable et acceptable (*art. 22, al. 2, LPCo*).

Art. 27 Contraventions

Les simples contraventions aux dispositions de la LPCo, qui n'impliquent pas de mise en danger des personnes, sont également punissables. Cette disposition vise principalement à garantir une concurrence loyale.

Section 8 Exécution, financement et voies de droit

Art. 29 Autorité compétente et coordination

Al. 1 et 2: l'OFCL est compétente pour exécuter la LPCo et ses dispositions d'exécution; il représente au surplus l'administration fédérale au sein des organismes spécialisés européens et internationaux (comme le comité permanent de la construction prévu dans le règlement européen sur les produits de construction). Il contrôle le respect de la LPCo et de ses dispositions d'exécution et constitue en particulier l'autorité responsable de la désignation des organismes désignés et des OET, ainsi que des normes techniques, des DEE et des actes de l'UE qui permettent par exemple de définir les systèmes d'évaluation des performances.

L'OFCL est l'organe central en matière de surveillance du marché pour les produits de construction (*al. 3*). Le Conseil fédéral peut confier des tâches de surveillance du marché aux cantons et à des organisations qualifiées (*al. 4*). Cependant, l'OFCL assure la surveillance et la coordination de ces tâches et peut prendre des mesures de surveillance du marché dans des domaines ne relevant pas de la compétence d'autres institutions mandatées. Ces mesures peuvent prendre les formes suivantes:

- réalisation des programmes de contrôles par sondage aux niveaux national et international;
- définition des tâches d'exécution de chaque organe de surveillance;
- coordination des mesures correctives lorsque des produits présentent un risque, les essais à double et les décisions contradictoires devant être évitées à tout prix; afin que l'OFCL puisse assumer sa fonction de coordination, les organes de surveillance qui agissent en vertu d'autres actes fédéraux sont tenus de l'informer de leurs mesures d'exécution (*al. 7*).

Pour ce qui est des aspects relatifs à la sécurité des produits, l'OFCL coordonne l'exécution de la surveillance du marché avec la centrale d'annonce et d'information pour la sécurité des produits prévue à l'art. 4, al. 1, OSPro. En vertu de l'*al. 5*, il coordonne également l'exécution de la surveillance du marché des produits de cons-

truction en ce qui concerne la participation du SECO à des systèmes d'information et d'exécution internationaux (art. 3, al. 2, OSPro), dont le RAPEX⁹³ et l'ICSMS⁹⁴.

Art. 30 Commission fédérale des produits de construction

Se fondant sur l'actuelle LPCo, le Conseil fédéral a déjà institué une commission extraparlamentaire des produits de construction (Copco). Celle-ci a un rôle consultatif dans le développement et l'exécution de la loi et peut également être consultée par l'OFCL. Les intérêts du secteur de la construction (producteurs, concepteurs, entreprises du secteur principal de la construction et du second œuvre, consommateurs), des organismes désignés, des organismes de normalisation, des maîtres d'ouvrage, de la recherche scientifique et de l'administration doivent être défendus de manière équilibrées en son sein.

La législation sur les produits de construction régit un domaine extrêmement technique et complexe. La reprise des dispositions européennes en la matière va prendre encore un certain temps. La collaboration avec le secteur suisse de la construction reste donc primordiale pour la Confédération.

Art. 31 Obligation de garder le secret

En raison en particulier de l'obligation générale de collaborer, les organes d'exécution prennent connaissance dans l'exercice de leurs activités de faits que le fabricant a un intérêt légitime à garder secrets. Ces organes sont donc soumis à l'obligation de garder le secret. Ils doivent toutefois pouvoir échanger des informations pour assurer une surveillance efficace du marché. Par ailleurs, si un produit de construction présente un risque, les organes d'exécution doivent pouvoir en informer le public. Même si les organes d'exécution prévus par la LPCo sont extérieurs à l'administration fédérale, la loi fédérale du 17 juin 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans)⁹⁵ leur est applicable dès lors qu'ils sont habilités à rendre des décisions. L'*art. 31 LPCo* ne constitue à cet égard ni une disposition spéciale déclarant certaines informations secrètes au sens de l'art. 4, let. a, LTrans ni une disposition spéciale déclarant certaines informations accessibles au sens de l'art. 4, let. b, LTrans. En cas de demande d'accès à des documents officiels, il est toutefois possible de faire valoir les exceptions prévues aux art. 7 à 9 LTrans. Sont considérés comme des intérêts dignes de protection notamment les secrets d'affaires et de fabrication ainsi que les données personnelles.

Art. 32 Protection des données et assistance administrative

Les organes de surveillance sont habilités à traiter des données sensibles (*al. 2*), car cela est indispensable à une surveillance efficace du marché. Selon la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données⁹⁶, cette autorisation doit reposer sur une base légale explicite. L'OFCL, en tant qu'organe central en matière de surveillance

⁹³ *Rapid Exchange of Information System*: système européen d'alerte rapide concernant les produits de consommation du secteur non alimentaire.

⁹⁴ *Internet-supported Information and Communication System for the pan-European Market Surveillance*: système européen d'information et de communication pour la surveillance des marchés

⁹⁵ RS 152.3

⁹⁶ RS 235.1

sur marché (*art. 29, al. 3, LPCo*), gère une base de données centrale relative à l'exécution et est le maître du fichier contenant les données énumérées à l'*al. 1, let. a à e*. Le Conseil fédéral peut désigner d'autres organes de surveillance (*art. 29, al. 3, LPCo*). L'OFCL est chargé de contrôler les activités de ces organes et peut rectifier ou faire rectifier les erreurs que ces derniers commettent dans le traitement des données (*al. 3*). Cette disposition garantit que les organes de surveillance mandatés par le Conseil fédéral traitent les données selon les mêmes règles que l'OFCL.

Une exécution efficace de la LPCo suppose que la conservation électronique des données, l'échange de données entre les organes de surveillance et l'octroi d'une assistance administrative à des pays étrangers en vue d'assurer la sécurité de la population soient réglés dans la loi. L'assistance administrative est régie par les art. 21 et 22 LETC. Ceux-ci disposent que les autorités compétentes de la Confédération et des cantons peuvent se transmettre les renseignements et les documents nécessaires à l'application de prescriptions techniques. Les conditions de l'assistance administrative internationale sont définies en détail à l'art. 22 LETC.

Art. 33 Emoluments et financement de l'exécution de la surveillance
du marché

Al. 1: les autorités et les organisations qui assument des tâches d'exécution selon la LPCo ou ses dispositions d'exécution perçoivent des émoluments. Ceux-ci sont fixés par le Conseil fédéral. Les organes de surveillance doivent avoir la possibilité de facturer les mesures de contrôle ou les mesures correctives à la personne concernée, notamment lorsque les contrôles effectués dans le cadre de la surveillance du marché donnent lieu à contestation. Dans le cas contraire, les contribuables devraient supporter le coût des mesures destinées à corriger les défauts de produits dont ils ne sont pas responsables. L'al. 1 s'applique également aux émoluments que l'autorité de désignation peut facturer aux OET et aux organismes désignés pour ses prestations et contrôles. Le point de contact produit peut aussi percevoir des émoluments dans les cas mentionnés à l'*art. 19 LPCo*. Enfin, les OET et les organismes désignés peuvent facturer les coûts de leurs prestations d'évaluation et de vérification.

Al. 2: les autorités et les organisations qui assument des tâches de surveillance du marché peuvent recevoir une indemnité (au sens de l'art. 3, al. 2, LSu) de la Confédération. Le Conseil fédéral fixe les conditions de l'indemnisation et le montant de l'indemnité. L'indemnité couvre les coûts qui ne peuvent être couverts par les émoluments visés à l'al. 1. Sont concernées en particulier les mesures de surveillance du marché qui ne donnent pas lieu à des contestations relatives aux produits contrôlés. Les opérateurs économiques concernés par de tels contrôles ne devant pas se voir facturer des émoluments, les coûts de ces mesures peuvent être pris en charge par la Confédération. Ces règles d'indemnisation s'appliquent également aux cas où un organe de surveillance réalise des programmes de contrôles par sondage qui ne sont pas liés à un événement particulier.

Art. 35 Dispositions d'exécution

Al. 1 et 2: ces dispositions facilitent la modification de la législation sur les produits de construction. La loi est trop rigide pour pouvoir s'adapter à temps et de manière appropriée aux innovations techniques, ce qui entraîne des désavantages concurrentiels pour les fabricants suisses dans le commerce international et met en péril le

respect des dispositions de l'ARM. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit pouvoir régler les détails techniques ou déléguer leur réglementation.

Al. 3: cette disposition contient une liste (non exhaustive) des cas dans lesquels le Conseil fédéral peut, au lieu de régler lui-même certains points dans l'ordonnance d'exécution, charger l'OFCL de désigner des actes de l'UE réglant ces points. Par leur désignation, ces actes sont déclarés applicables en Suisse. Ils concernent des questions très techniques, telles que l'établissement des procédures d'évaluation et de vérification de la constance des performances (*let. a*), la détermination de classes de performance (*let. b*), la définition des délais de conservation des déclarations des performances et de la documentation technique (*let. f*) ou encore la détermination du format des ETE (*let. g*).

Cette compétence s'étend aux actes qui ont été édictés sous le régime de la directive européenne sur les produits de construction. Jusqu'à présent, ces actes étaient inscrits à titre de mesures d'application dans la section I du chapitre de l'ARM relatif aux produits de construction. Ils restent applicables en vertu de l'art. 65, par. 2, du règlement européen sur les produits de construction. Si, après sa révision, le chapitre sur les produits de construction ne se référerait plus à ces actes, ceux-ci devraient être désignés conformément à l'*al. 3* afin que l'équivalence entre la législation suisse sur les produits de construction et la législation européenne en la matière soit garantie. La majorité des actes mentionnés définissent les procédures d'évaluation et de vérification de la constance des performances (anciennement les procédures d'évaluation de la conformité) visées à l'*art. 6 LPCo*, qui restent applicables, ainsi que les conditions dans lesquelles un produit de construction est présumé atteindre une certaine classe de performance sans essais ou sans essais complémentaires (*art. 7 LPCo*).

Al. 4: les titres et les références des actes désignés conformément à la LPCo révisée doivent être publiés dans le Recueil officiel du droit fédéral.

Section 9 Dispositions finales

Art. 37 Dispositions transitoires

Al. 1: les produits de construction peuvent être mis sur le marché selon le droit actuel jusqu'au 30 juin 2015. Pour l'exportation, il faut tenir compte du fait que la reconnaissance mutuelle en vertu de l'ARM ne s'applique pas aux produits mis sur le marché de cette manière.

L'*al. 2* comprend une disposition régissant l'utilisation des documents de conformité établis selon le droit actuel (déclaration de conformité et éventuellement attestation de conformité): en ce qui concerne le marché suisse, les documents de conformité établis selon le droit actuel pourront en principe être utilisés pour une durée indéterminée aux fins de l'établissement d'une déclaration des performances. Cela dispensera le fabricant de devoir réaliser une deuxième fois les essais, certifications ou inspections qui avaient conduit à l'établissement du document de conformité et, partant, lui évitera des coûts supplémentaires.

Al. 3: les guides d'agrément technique européen (ETAG) permettent la mise sur le marché en Suisse et dans l'EEE. Ils ne pourront plus être utilisés après l'entrée en vigueur de la LPCo révisée pour établir ou renouveler des agréments techniques

européens, parce que le règlement européen sur les produits de construction s'applique sans restriction depuis le 1^{er} juillet 2013 et que plus aucun produit de construction ne peut depuis lors être mis sur le marché dans l'UE sur la base d'agrément relevant de l'ancien droit. S'ils ne nécessitent aucune adaptation, les ETAG pourront cependant encore servir de base pour délivrer une ETE selon le nouveau droit en Suisse et dans l'EEE. En revanche, s'ils doivent être adaptés en raison de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les produits de construction, ils devront d'abord être si possible transposés dans un DEE afin de pouvoir servir de base à une ETE.

Al. 4: les agréments techniques européens délivrés en Suisse selon l'actuelle LPCo sont généralement valables cinq ans. Il est donc possible que leur validité expire après l'entrée en vigueur de la LPCo révisée. Pendant leur durée de validité, les agréments peuvent être utilisés comme des ETE selon le nouveau droit.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Les conséquences financières et les conséquences sur l'état du personnel de la révision totale de la LPCo en relation avec la LSPro, qui est entrée en vigueur en 2010, sont estimées à 0,7 million de francs par an et trois équivalents plein temps supplémentaires.

3.1.1 Conséquences financières

Les modifications des dispositions d'exécution qui résulteront de la révision totale de la LPCo entraîneront une hausse des charges financières, surtout dans le domaine de la surveillance du marché. L'augmentation des coûts résultera en particulier des programmes de contrôles par sondage et du contrôle des produits, qui implique des essais. Actuellement, la surveillance du marché est assurée principalement par les organes existants dans le cadre de leurs tâches ordinaires (par ex. autorités douanières, police des constructions).

L'actuelle LPCo a instauré un système de surveillance du marché fondé sur des contrôles liés à un événement particulier. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la LSPro, ce système ne comprenait pas de programmes de contrôles par sondage. Des contrôles par sondage peuvent certes se révéler nécessaires, mais il s'agit alors non pas d'établir un système de surveillance du marché reposant sur un échantillonnage, mais d'effectuer des comparaisons avec d'autres exemplaires du même produit afin de déterminer si un défaut donné touche un seul exemplaire de ce produit (exception) ou s'il touche le produit type et constitue donc un véritable défaut. L'entrée en vigueur de la LSPro, en 2010, a conduit à un changement de système de surveillance du marché dans le secteur des produits de construction. En effet, la LSPro prévoit un système proactif de surveillance du marché fondé sur des contrôles par sondage, alors qu'un tel système n'est pas obligatoire selon la LPCo actuelle. L'adaptation à la législation européenne sur les produits de construction implique d'introduire des programmes de contrôles par sondage et des programmes annuels de surveillance du marché, à titre d'instruments de contrôle indispensables pour assurer le bon fonc-

tionnement de la concurrence ainsi que la sécurité et la santé de la population. Le passage d'un système fondé sur des contrôles spécifiques en cas d'événement particulier à un système proactif entraînera une augmentation des contrôles des produits, même dans le cadre de la législation actuelle sur les produits de construction. Dans son message du 25 juin 2008 concernant la loi sur la sécurité des produits⁹⁷, le Conseil fédéral relevait déjà que l'introduction de cette loi (et non la révision de la LPCo) engendrerait des coûts supplémentaires pour la surveillance du marché des produits de construction. La révision de la LPCo intègre la législation sur la sécurité des produits dans le droit sectoriel et propose un compromis innovant entre un système de surveillance du marché fondé sur des contrôles spécifiques en cas d'événement particulier et un système proactif. Ce compromis consiste à maintenir le système de surveillance du marché fondé sur des contrôles spécifiques en cas d'événement particulier, en le complétant par un petit nombre annuel de programmes de contrôles par sondage visant des produits défectueux découverts grâce à des annonces, lors d'accidents ou à toute autre occasion. Cette approche pourrait limiter le nombre et les coûts des programmes de contrôles par sondage et des contrôles de produits auxquels il faudrait s'attendre au cas où la LPCo ne serait pas révisée. En partant de l'hypothèse que, dans le domaine de responsabilité de la Confédération, on découvrirait trois ou quatre fois par an des produits non conformes aux prescriptions et en admettant qu'un programme de contrôles par sondage coûterait quelque 200 000 francs, les coûts annuels de tels programmes devraient s'élever à environ 700 000 francs.

L'art. 18 LPCo prévoit que la Confédération peut indemniser les OET des frais qui découlent de leur appartenance à l'OOET et qui ne peuvent pas être facturés à des tiers. Cette indemnité constitue une subvention au sens de l'art. 3 LSu. L'OFCL verse déjà de telles indemnités sur la base du droit en vigueur (environ 40 000 francs par an), en les fondant sur des contrats et en les couvrant par le budget courant. La LPCo révisée donne une base juridique à ces indemnités. Celles-ci n'entraînent pas d'augmentation des charges financières.

L'art. 19, al. 2, LPCo dispose que l'OFCL peut, dans le cadre de l'exploitation d'un point de contact produit pour la construction, confier des activités à des organismes privés ou à des services cantonaux sur une base contractuelle et prévoir une rémunération pour l'exécution de ces activités. A l'heure actuelle, on part cependant du principe que ces activités pourront être assumées par l'OFCL, grâce à l'engagement du personnel supplémentaire nécessaire pour mettre en œuvre la nouvelle législation et qu'elles ne seront donc pas confiées à des tiers. Il n'y aura donc vraisemblablement pas de coûts supplémentaires qui ne peuvent être facturés à des tiers.

Selon l'art. 33, al. 2, LPCo, la Confédération peut verser une indemnité aux organes chargés de tâches de surveillance du marché, à condition que leurs frais ne soient pas couverts par les émoluments visés à l'art. 33, al. 1, LPCo. Le versement d'une indemnité (au sens de l'art. 3, al. 2, LSu) pourrait être indiqué en particulier dans les cas où les contrôles ne donnent pas lieu à contestation ou lors de la réalisation de programmes de contrôles par sondage.

Comme dit plus haut, on peut admettre que ces tâches pourront être assumées par l'OFCL, grâce à l'engagement du personnel supplémentaire nécessaire pour mettre en œuvre la nouvelle législation, et qu'elles ne seront donc pas confiées à des tiers.

⁹⁷ FF 2008 6771 ss, ch. 3.1.

Leur exécution ne devrait donc pas entraîner une augmentation des charges financières.

Les dépenses engagées pour les tâches d'exécution peuvent être compensées dans une faible mesure par les revenus provenant de la perception d'émoluments et d'amendes. Des émoluments sont perçus, d'une part, pour des prestations telles que la désignation d'organismes et la communication de renseignements par le point de contact produit, prestations fournies par l'OFCL, ou la délivrance d'évaluations techniques par l'EMPA, et, d'autre part, pour les contrôles de produits de construction effectués dans le cadre de la surveillance du marché par l'OFCL ou par des services cantonaux ou organisations spécialisées mandatés. Ces revenus provenant des émoluments perçus pour des prestations sont aussi difficiles à chiffrer que ceux provenant des émoluments perçus pour des contrôles. Ils dépendront du nombre de demandes de désignation d'organismes, du nombre de demandes de renseignements présentées par les opérateurs économiques et du nombre de contrôles du marché spécifiques en cas d'événement particulier.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'OFCL est chargé de l'exécution de la LPCo. Disposant à cet effet de 1,2 équivalent plein temps, il peut actuellement effectuer les tâches suivantes notamment:

- l'exécution de la LPCo et de ses dispositions d'exécution;
- la mise en œuvre du chapitre de l'ARM consacré aux produits de construction;
- la représentation de l'administration fédérale au sein des organismes spécialisés européens et internationaux (comme le comité permanent de la construction prévu par le règlement européen sur les produits de construction);
- la désignation et la notification des organismes d'évaluation de la conformité;
- la surveillance des organismes d'évaluation de la conformité désignés et notifiés;
- la désignation des normes techniques;
- la communication de renseignements en cas de demandes internes ou externes à l'administration fédérale;
- la direction du secrétariat de la Commission fédérale des produits de construction;
- le traitement des annonces de produits de construction défectueux.

La révision de la LPCo révisée ajoute principalement les tâches suivantes:

- la désignation des organismes chargés de vérifier et d'évaluer les performances des produits (*art. 15, 16 et 29 LPCo*);
- la désignation des OET (*art. 17 et 29 LPCo*);
- la désignation des DEE (*art. 13 et 29 LPCo*);
- la mise en place et l'exploitation d'un point de contact produit (*art. 19 et 29 LPCo*);

- la surveillance du marché prévue par la LPCo (y compris les tâches d'exécution concernant la sécurité des produits, la coordination de l'exécution par les organes de surveillance, la surveillance de l'exécution et la coordination avec d'autres autorités de surveillance du marché en Suisse et à l'étranger) (*art. 20 à 25, 29 et 31 à 34 LPCo*).

Les nouvelles tâches principales liées au point de contact produit et à la surveillance du marché requièrent que l'OFCL, en tant qu'autorité d'exécution, bénéficie de ressources en personnel supplémentaires. Ces ressources supplémentaires sont rendues nécessaires premièrement par le passage, à l'entrée en vigueur de la LSPro en 2010, à un système proactif de surveillance du marché et par les programmes de contrôles par sondage que ce système implique. Elles s'imposent également en raison du mode de surveillance du marché introduit par la révision de la LPCo, qui prévoit la réalisation de programmes de contrôles par sondage dans le cadre d'un système fondé sur des contrôles spécifiques en cas d'événement particulier: l'effectif actuel de 1,2 équivalent plein temps ne permet pas à l'OFCL de s'acquitter de ces tâches supplémentaires. Aussi, un poste d'ingénieur à plein temps en vue de l'élaboration et de l'évaluation correctes des programmes de contrôles par sondage s'avère nécessaire. Les tâches inhérentes à ce poste comprennent également la réalisation, dans l'intérêt des consommateurs, de programmes de contrôles aux endroits où les produits de construction sont mis sur le marché, par exemple dans des magasins où les produits de bricolage. Ces contrôles par sondage peuvent permettre d'identifier des défauts formels ou matériels des produits, dans la mesure où les programmes de surveillance sont élaborés pour cibler des défauts présumés et sont donc lancés dans des domaines où on soupçonne des défauts. S'ils révèlent l'existence de défauts, ils conduisent à des procédures formelles de surveillance du marché, qui impliquent de rendre des décisions. Ce travail requiert un poste de juriste à plein temps. La création et l'exploitation d'un point de contact produit nécessitent un autre poste à plein temps, également destiné à une personne ayant une formation juridique. Cette personne sera notamment chargée de satisfaire les besoins en informations des opérateurs économiques, concernant en particulier les dispositions régissant la mise sur le marché, la mise à disposition sur le marché, l'incorporation, l'assemblage et l'installation d'un type de produit de construction donné. Rappelons que la création et l'exploitation d'un point de contact produit sont une condition du maintien de l'ARM.

Toutes ces tâches de l'OFCL visent à préserver la concurrence et à supprimer les entraves au commerce pour assurer un bon fonctionnement du commerce extérieur, ainsi qu'à protéger la population. En l'absence d'un système efficace de surveillance du marché, des produits de construction peu sûrs risquent d'être commercialisés et incorporés dans des ouvrages et, partant, de mettre en danger la population et les utilisateurs de ces produits. Par ailleurs, protéger la concurrence entre opérateurs économiques respectant les règles face aux fabricants et distributeurs qui y contreviennent constitue une tâche publique, dont l'exécution implique, si nécessaire, le recours à des sanctions pénales. Enfin et surtout, une surveillance efficace du marché représente désormais une des conditions de la reconnaissance de l'équivalence des législations suisse et européenne relatives aux produits de construction dans l'ARM.

Le système innovant et économe en ressources de surveillance du marché des produits de construction et la fonction de coordination et de surveillance exercée par l'OFCL pour le point de contact produit permettent de limiter judicieusement et

raisonnablement le nombre de programmes de contrôles par sondage et de mesures de surveillance du marché. L'exécution des tâches susmentionnées devrait dès lors pouvoir être assurée moyennant trois équivalents plein temps supplémentaires conduisant à un relèvement du plafond, dans la mesure où on pourra profiter d'effets de synergie entre les différentes tâches d'exécution. Les ressources en personnel nécessaires sont faibles en comparaison internationale.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet ne modifie pas la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons: la réglementation de l'utilisation des produits de construction dans les ouvrages de construction reste du ressort des cantons (la Confédération ne dispose d'une compétence en matière d'ouvrages qu'à titre exceptionnel, comme pour les routes nationales). Par conséquent, les cantons sont compétents en matière de *sécurité des ouvrages de construction* et règlent cette dernière dans le droit général de la sécurité ou de la construction (par exemple en fixant des niveaux seuils, sans définir de procédures constituant des entraves au commerce). Les niveaux seuils et les classes de performance que le Conseil fédéral fixe sur la base des actes repris par la Suisse dans le cadre de l'ARM concernent les conditions de mise sur le marché ou de mise à disposition sur le marché de produits de construction et non l'utilisation de ces produits. Le soin est laissé aux cantons de régler cette dernière dans le droit cantonal (éventuellement en fixant des niveaux seuils ou des classes de performance correspondant à des exigences plus élevées), à condition qu'ils aient la compétence d'édicter de telles prescriptions. Pour des informations complémentaires, on se référera au commentaire de l'*art. 3, al. 5 et 6, LPCo*.

Les cantons ont également compétence pour contrôler les produits de construction incorporés dans les ouvrages de construction, dans la mesure où ces produits sont des éléments qui jouent un rôle dans la sécurité des ouvrages. La surveillance du marché des produits de construction incorporés relève donc de la compétence des cantons. La nouvelle législation sur les produits de construction n'introduit aucun changement en ce qui concerne les tâches de surveillance incombant aux cantons. Celles-ci n'entraînent donc pas de coûts supplémentaires.

Le projet de loi prévoit la possibilité de confier des tâches de surveillance du marché aux cantons. Cela ne peut se faire que sur la base d'un contrat, qui doit prévoir une indemnité adaptée à l'étendue des tâches et des prestations à exécuter. Les cantons n'assumeront donc des tâches supplémentaires dans le domaine de la surveillance du marché que s'ils en conviennent par contrat. Le cas échéant, ils n'auront pas à supporter des charges financières supplémentaires.

L'exécution de la nouvelle LPCo ne devrait pas avoir de conséquences particulières pour les communes.

3.3 Conséquences économiques

3.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat

Actuellement, l'ARM couvre aussi le secteur des produits de construction. Il s'ensuit que les produits de construction fabriqués en Suisse et munis de documents de conformité peuvent circuler librement dans l'UE et dans les pays de l'AELE, sans se heurter à des entraves techniques au commerce. L'équivalence des prescriptions techniques garantit en effet une participation sans entraves de la Suisse au marché intérieur européen. Si la révision de la LPCo ne conduit pas à l'équivalence des législations suisse et européenne sur les produits de construction (au sens large, c'est-à-dire y compris les dispositions relatives à la sécurité des produits), ce secteur de produits reviendra cependant à la situation antérieure à la suppression des entraves techniques au commerce.

La nécessité d'une intervention de l'Etat découle des avantages de la reprise dans le droit suisse de l'approche axée sur les performances sur laquelle repose le règlement européen sur les produits de construction. L'Etat se doit aussi bien de réduire les contraintes pesant sur les opérateurs économiques en simplifiant les obligations qui leur incombent en matière de documentation et d'essais que de veiller à renforcer la transparence et la sécurité du droit. La législation révisée permettra également de protéger les consommateurs et les entrepreneurs qui utilisent des produits de construction (concepteurs, maîtres d'ouvrage, entrepreneurs du secteur principal de la construction et du second œuvre), grâce à une surveillance efficace du marché.

3.3.2 Impact du projet sur les opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement

Les opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement (fabricants, importateurs, distributeurs, mandataires des fabricants) assument déjà la plupart des responsabilités que le projet de loi leur impose. Il s'agit principalement des obligations suivantes:

(a) Obligations du fabricant

- En vertu de l'actuelle LPCo, le fabricant ne peut mettre sur le marché que des produits adaptés à l'usage prévu, l'aptitude à l'usage prévu devant être prouvée par une déclaration de conformité et, le cas échéant, par une attestation de conformité. Les documents de conformité doivent répondre à la procédure prévue d'évaluation de la conformité et les OEC définis pour cette procédure doivent participer à l'évaluation. La LPCo révisée n'exige pas que les produits de construction soient aptes à l'usage prévu: un produit de construction couvert par une norme harmonisée ou ayant fait l'objet d'une ETE pourra être mis sur le marché si le fabricant a établi une déclaration des performances pour ce produit. Les performances du produit seront prouvées à l'aide des procédures correspondantes d'évaluation et de vérification de la constance des performances et des organismes désignés participeront aux procédures d'évaluation des performances. Comme il est possible, dans certains cas, de recourir à des procédures simplifiées, les obligations des fabricants seront allégées.

- Le fabricant doit déjà assurer la qualité du produit en réalisant un contrôle de la production dans l’entreprise, qui comprend «toutes les activités planifiées et systématiques, propres à démontrer que le produit de construction est conforme aux exigences de la spécification applicable» (annexes 1 et 2 de l’actuelle LPCo), y compris des contrôles par sondage pour les productions en série, la surveillance permanente et le rappel des produits non conformes. Selon la législation révisée, le fabricant devra veiller, à l’aide des procédures correspondantes, à la constance des performances du produit spécifiées dans la déclaration des performances. Il est indiqué clairement que les obligations du fabricant portent sur l’exactitude, la stabilité et la fiabilité des performances déclarées des produits. Selon la procédure, des contrôles par sondage ou une surveillance permanente peuvent être requis. Si nécessaire, le fabricant doit prendre des mesures correctives ou rappeler les produits.
- D’après la LSPro, le fabricant ne doit mettre sur le marché que des produits sûrs, qu’il a fabriqués selon l’état des connaissances et de la technique, de manière qu’ils présentent un risque nul ou minime pour la santé ou la sécurité des utilisateurs ou de tiers lorsqu’ils sont utilisés dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles. La législation révisée sur les produits de construction reprend cette obligation générale de sécurité.
- Selon la LPro, le fabricant doit, en cas de réclamations, examiner soigneusement son produit et éventuellement effectuer des contrôles par sondage. La LPCo révisée reprend ce principe.
- Selon la LSPro, le fabricant doit veiller à ce que son produit soit clairement identifiable et garantir sa traçabilité (notamment en lui attribuant un numéro de type, de lot ou de série et en indiquant son nom, sa raison sociale ou sa marque et l’adresse à laquelle il peut être contacté). La LPCo révisée prévoit les mêmes obligations.
- Selon la LSPro, le fabricant doit joindre au produit les informations de sécurité requises (y compris les mises en garde et les instructions d’utilisation). La LPCo révisée prévoit la même obligation.
- Selon la LSPro, le fabricant qui a des raisons de penser que son produit présente un risque doit prendre toutes les mesures nécessaires et coopérer avec les autorités de surveillance du marché pour écarter ce risque. La LPCo règle ces obligations de manière encore plus détaillée.
- Le fabricant prouve aujourd’hui au moyen de documents de conformité que le produit répond à certaines exigences (niveaux seuils). A l’avenir, il prouvera le respect de ces exigences au moyen de la déclaration des performances. Celle-ci pourra être mise à disposition sous forme électronique (selon des modalités qui seront fixées par le Conseil fédéral), ce qui constitue un allègement pour le fabricant.

Les obligations du fabricant peuvent être résumées comme suit: les documents de conformité prévus par la LPCo actuelle et la LSPro contiennent des informations concernant une utilisation sûre et adéquate du produit en tant que produit de construction. Les informations sur le produit qui, selon la LPCo révisée, devront figurer dans la déclaration des performances et dans les documents relatifs à la sécurité devront parvenir à l’utilisateur directement, sous une forme précise et non falsifiée, afin de garantir une utilisation sûre du produit.

(b) Obligations de l'importateur et du distributeur: si ces opérateurs économiques ne sont pas responsables de l'établissement correct de la déclaration des performances, ils doivent cependant veiller à ce que les informations sur le produit parviennent à l'utilisateur directement et sous une forme précise et non falsifiée et à ce que la concordance entre les performances effectives et les performances déclarées du produit ne soit pas altérée lorsque ce dernier est sous sa responsabilité (par ex. lors du transport ou de l'entreposage).

(c) Obligations du mandataire: les obligations du mandataire varient en fonction du mandat qu'il a reçu du fabricant. Celui-ci ne peut toutefois pas transférer au mandataire l'obligation d'établir la documentation technique. Les obligations du mandataire consistent à transmettre les informations et à exécuter les tâches que le fabricant lui a confiées par contrat.

Le projet de loi cherche à concilier les intérêts des opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement et ceux des utilisateurs. Il ne vise pas à transférer des obligations des fabricants aux utilisateurs ni à exonérer les fabricants, les importateurs et les distributeurs de l'obligation de transmettre directement aux utilisateurs, sous une forme précise et non falsifiée les informations sur les produits figurant dans la déclaration des performances.

Le fabricant aura la possibilité de ne mentionner dans la déclaration des performances que les indications prescrites par la loi. L'utilisateur devrait supporter une trop lourde responsabilité s'il devait attribuer lui-même ces informations réduites au produit concerné et assumer le risque d'une attribution erronée (et d'une mauvaise utilisation du produit). Par ailleurs, si les opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement étaient déliés de l'obligation de transmettre ces informations à l'utilisateur, il y aurait fort à craindre que les produits pour lesquels l'information est insuffisante ou inexistante ne puissent être incorporés qu'en Suisse, ce qui abaisserait le niveau de sécurité de la population et des ouvrages de construction. Il faut donc rejeter l'idée d'imposer aux utilisateurs l'obligation de rechercher eux-mêmes les informations relatives aux produits (en particulier lorsque celles-ci sont publiées sur Internet).

3.3.3 Impact du projet sur les opérateurs économiques utilisant des produits de construction

Les obligations des opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement visent à protéger les opérateurs économiques qui utilisent des produits de construction, à savoir les concepteurs d'ouvrages de construction, les maîtres d'ouvrage, les entreprises du secteur principal de la construction et du second œuvre ainsi que les particuliers qui achètent ce type de produits dans des magasins de bricolage. Le projet de loi ne comporte aucun cahier des charges pour les utilisateurs. La LPCo se concentre sur les informations relatives aux performances du produit que le fabricant, le mandataire, l'importateur et le distributeur doivent transmettre à l'utilisateur directement et sous une forme précise et non falsifiée. L'utilisateur est avant tout responsable civilement de la construction et de l'utilisation des ouvrages, tandis que la déclaration des performances indique à l'utilisateur si un produit de construction présente les performances requises. Il ne doit pas incomber à l'utilisateur de chercher ailleurs les informations disponibles sur un

produit de construction donné: si les informations sur les performances d'un produit figurant dans la déclaration des performances étaient séparées du produit, l'utilisateur devrait rechercher lui-même des renseignements sur les performances du produit et s'assurer par ses propres moyens que ce dernier est adapté à l'usage prévu et qu'il respecte les niveaux seuils prescrits avant de pouvoir l'incorporer dans un ouvrage de construction. Il devrait ainsi assumer le risque d'une utilisation erronée du produit ou de l'utilisation d'un produit défectueux, du simple fait qu'il manquerait d'informations sur les performances du produit, bien que ces informations soient disponibles. Par ailleurs, les erreurs d'utilisation d'un produit de construction représenteraient très vraisemblablement un danger pour les propriétaires et les utilisateurs d'ouvrages de construction. Les obligations des opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement doivent dès lors être définies de manière transparente dans le droit des produits de construction. De plus, une surveillance efficace du marché doit garantir la fiabilité des informations figurant dans la déclaration des performances.

3.3.4 Impact du projet sur les OEC désignés et notifiés

Les OEC continueront d'offrir aux fabricants des prestations comparables à celles qu'ils fournissent aujourd'hui: selon le système d'évaluation et de vérification de la constance des performances applicable, ils soumettront les produits à des essais, les évalueront, surveilleront et certifieront le contrôle de la production en usine et certifieront les produits (voir *art. 15 LPCo*). Etant donné que, pour pouvoir mettre sur le marché un produit couvert par une norme harmonisée ou ayant fait l'objet d'une ETE, le fabricant devra établir une déclaration des performances pour ce produit (voir *art. 5, al. 1, LPCo*), la demande de prestations des organismes notifiés devrait considérablement augmenter.

Après l'entrée en vigueur de la LPCo révisée, les actuels OEC devront être désignés et notifiés une nouvelle fois, sur la base du nouveau droit. Ce n'est que lorsque les partenaires parties à l'ARM auront reconnu l'équivalence de la nouvelle législation suisse sur les produits de construction que les organismes suisses pourront de nouveau être désignés et notifiés.

3.3.5 Implications pour l'économie dans son ensemble

Grâce au chapitre de l'ARM relatif aux produits de construction, les opérateurs économiques suisses bénéficient des mêmes conditions que leurs concurrents des pays de l'UE et de l'EEE. Les produits de construction suisses pourront donc continuer à être mis librement sur le marché de l'UE et de l'EEE, alors que sans cet accord seuls les produits légalement commercialisables au sein de l'UE et de l'EEE pourraient être mis librement sur le marché en Suisse. Les fabricants suisses exportateurs ne se retrouveront donc pas de nouveau désavantagés par rapport à leurs concurrents de l'UE et de l'EEE, car ils n'auront pas à supporter les coûts supplémentaires qu'engendrent les essais et certifications faits à double. Les entreprises suisses qui, en leur qualité d'OEC, sont habilitées à proposer leurs services sur tout le territoire européen conserveront leur statut d'organisme notifié et pourront donc continuer à exercer leur activité pour des fabricants souhaitant exporter leurs pro-

duits vers l'UE et l'EEE et, le cas échéant, vers la Turquie. On évitera ainsi l'exode de fabricants et d'OEC suisses vers des pays de l'UE et de l'EEE et la perte d'importantes compétences dans le secteur de la construction.

Les utilisateurs de produits de construction (maîtres d'ouvrage, concepteurs, entreprises du secteur principal de la construction et du second œuvre, mais aussi particuliers achetant des produits de construction dans des magasins de bricolage) disposeront d'informations transparentes sur les produits, fondées sur les exigences suisses, ce qui permet d'écarter tout risque pour les ouvrages de construction et, partant, pour leurs utilisateurs. L'ARM profite également à ces derniers, grâce à un élargissement considérable de l'offre, à l'accélération de la commercialisation des produits et à la stimulation de la concurrence dans la branche (stabilité ou baisse des prix).

3.4 Conséquences sanitaires et sociales

La LPCo révisée aura des effets positifs sur la santé et la sécurité des personnes en Suisse. L'amélioration de la sécurité des produits sera progressivement mise en œuvre. Le renforcement de la transparence dans ce domaine et la définition claire des obligations des opérateurs économiques relatives à la sécurité profiteront directement aux utilisateurs des produits de construction. Grâce à des indications claires et comparables sur les produits, ils pourront réaliser des ouvrages sûrs.

La nouvelle exigence fondamentale applicable aux ouvrages de construction, à savoir l'utilisation durable des ressources naturelles, permettra de soutenir la construction durable – inscrite dans la stratégie pour le développement durable du Conseil fédéral. La définition d'exigences minimales relatives à l'utilisation des produits de construction notamment permettra par exemple de recycler ces produits ou leurs composants.

3.5 Conséquences environnementales

Les spécifications techniques harmonisées seront complétées et améliorées en permanence afin que la déclaration des performances puisse mieux intégrer la question des émissions de substances dangereuses dues aux produits de construction et l'utilisation durable des ressources naturelles et en tenir compte de manière comparable dans toute l'Europe. Le projet de loi prévoit en outre la possibilité de fixer des niveaux seuils dans ce domaine. Il contribue ainsi indirectement à l'amélioration des normes environnementales. Le système met en place des incitations positives au développement, en Europe, de produits de construction plus performants en ce qui concerne l'utilisation des ressources naturelles et la protection de l'environnement: si les Etats fixent des niveaux minimaux contraignants, les fabricants adapteront leurs produits en conséquence.

3.6 Conséquences pour la politique extérieure

La révision proposée crée les bases du maintien, pour le secteur des produits de construction, de l'ARM conclu avec l'UE: elle permet de sauvegarder l'accord concernant la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des dispositions régissant la

mise sur le marché des produits de construction et, partant, d'assurer l'accès réciproque à ce marché de produits, qui occupe une place importante dans le commerce de biens industriels entre la Suisse et l'UE.

4 Relation avec le programme de la législation

Le projet est annoncé dans le message sur le programme de la législation 2011 à 2015⁹⁸.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Comme la LPCo actuelle, le projet de loi repose sur les art. 94, al. 2, 95, 97 et 101 de la Constitution⁹⁹. Selon ces dispositions, la Confédération est compétente pour réglementer la mise sur le marché et la mise à disposition sur le marché de produits de construction. Elle peut fixer les exigences applicables aux ouvrages de construction (par ex. en ce qui concerne les routes nationales) pour autant que la définition de ces exigences ne relève pas de la compétence des cantons. Le projet de loi ne modifie pas cette répartition des compétences. Les cantons pourront continuer à fixer des exigences concernant l'utilisation, définies en termes de niveaux seuils, mais ne pourront plus prévoir de méthodes d'évaluation et de procédures propres pour le «domaine harmonisé».

5.2 Rapports avec le droit européen et avec les obligations internationales de la Suisse

La révision totale de la LPCo permet de reprendre de manière autonome le règlement (UE) n° 305/2011 sur les produits de construction ainsi que les aspects concernant la surveillance du marché du règlement (CE) n° 765/2008 sur l'accréditation et la surveillance du marché (voir ch. 1.6). L'objectif est de parvenir à une législation compatible avec le droit européen, qui soit reconnue comme équivalente dans le cadre de l'ARM.

La LPCo s'applique uniformément aux produits de construction fabriqués en Suisse et à l'étranger: les exigences fixées dans des dispositions relevant du droit matériel ou du droit de procédure s'appliquent de manière identique à tous les produits, quelle que soit leur origine. A ce titre, le projet est compatible avec les engagements pris par la Suisse dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

⁹⁸ FF 2012 349, 476

⁹⁹ RS 101

5.3

Délégation de compétences législatives

Le projet confère au Conseil fédéral la compétence de régler les détails techniques de la LPCo dans des dispositions d'exécution (*art. 35 LPCo*). D'autres dispositions prévoient des délégations supplémentaires:

- *art. 1, al. 4*: possibilité de déclarer que la LSPro est applicable aux produits de construction;
- *art. 3, al. 3 et 4*: exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction;
- *art. 6, al. 1 et 3*: procédures d'évaluation et de vérification de la constance des performances;
- *art. 7, al. 1*: définition des classes de performance pour les caractéristiques essentielles des produits de construction (let. a) et définition des conditions dans lesquelles un produit est présumé atteindre une certaine classe de performance (let. b);
- *art. 8, al. 3*: performances des produits qui doivent être indiquées dans la déclaration des performances;
- *art. 8, al. 6*: contenu de la déclaration des performances;
- *art. 10, al. 1 et 3*: prescriptions applicables aux opérateurs économiques, modification de délai et modalités de la mise à disposition de la déclaration des performances;
- *art. 13, al. 4*: obligations des OET liées à la procédure d'élaboration d'un DEE, contenu et format des ETE;
- *art. 14, al. 2*: exigences relatives au contenu d'un DEE;
- *art. 15, al. 3, 17, al. 2 et 7, et 19, al. 3*: organismes désignés, OET et point de contact produit;
- *art. 24, al. 1*: modification des compétences en matière de contrôle et de mesures, programmes de surveillance du marché;
- *art. 29, al. 4*: attribution de tâches de surveillance à des services cantonaux et à des organisations qualifiées;
- *art. 30*: Commission fédérale des produits de construction;
- *art. 33*: financement de l'exécution;
- *art. 38, al. 2*: entrée en vigueur de la loi;
- au lieu de régler certains points dans l'ordonnance d'exécution, le Conseil fédéral peut charger l'OFCL de désigner des actes de l'UE (*art. 35, al. 3, LPCo*).

L'OFCL peut désigner des normes harmonisées et d'autres normes techniques (*art. 12 LPCo*) ainsi que des actes de l'UE dans le domaine de la surveillance du marché (*art. 24, al. 3, LPCo*).

Ces délégations concernent des dispositions techniques. Elles permettent en particulier de reprendre en temps utile le développement du droit de l'UE relatif à des questions techniques et de sauvegarder l'équivalence inscrite dans l'ARM. Ces prochaines années, en effet, l'UE va compléter le règlement européen sur les produits de

construction par des dispositions d'exécution. Or, celles-ci sont également importantes pour la Suisse. La délégation de compétences législatives permettra d'adapter rapidement le droit suisse à l'évolution du droit européen sur des détails techniques.

Abréviations

AEAI	Association des établissements cantonaux d'assurance incendie
AEELE	Association européenne de libre-échange
AIETC	Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce
al.	alinéa
AP	Avant-projet
ARM	Accord de reconnaissance mutuelle (accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité)
Art.	Article
CC	Code civil suisse
CE	Communauté européenne
CEN	Comité européen de normalisation
CENELEC	Comité européen de normalisation électrotechnique
ch.	chiffre
Copco	Commission fédérale des produits de construction
CUAP	Common Understanding of Assessment Procedure
DEE	Document d'évaluation européen
DFP	Département fédéral des finances
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
EEE	Espace économique européen
EMPA	Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche
EN	Norme européenne
EOTA	European Organisation for Technical Assessment (Organisation européenne pour l'évaluation technique); anciennement: European Organisation for Technical Approvals (Organisation européenne pour l'agrément technique)
ETA	European Technical Assessment (évaluation technique européenne); anciennement: European Technical Approval (agrément technique européen)
ETAG	European Technical Approval Guideline (guide d'agrément technique européen)
ETE	Evaluation technique européenne
ETSI	European Telecommunications Standards Institute (Institut européen de normalisation des télécommunications)
GNB	Group of Notified Bodies
ICSMS	Internet-supported Information and Communication System for the pan-European Market Surveillance
ISOS	Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse
let.	lettre

LETC	Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce
LPCo	Loi fédérale sur les produits de construction
LSPro	Loi fédérale sur la sécurité des produits
LSu	Loi sur les subventions
LTrans	Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration
Marquage CE	Symbole pour le libre commerce dans l'Union européenne
NANDO	New Approach Notified and Designated Organisations
OAccD	Ordonnance sur le système suisse d'accréditation et la désignation de laboratoires d'essais et d'organismes d'évaluation de la conformité, d'enregistrement et d'homologation
OEK	Organisme d'évaluation de la conformité
OET	Organisme d'évaluation technique
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OOET	Organisation des organismes d'évaluation technique
OPA	Ordonnance sur la prévention des accidents
OPCo	Ordonnance sur les produits de construction
OSPro	Ordonnance sur la sécurité des produits
Par.	Paragraphe
PME	Petites et moyennes entreprises
RAPEX	Rapid Exchange of Information System
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (règlement [CE] n° 1907/2006, règlement européen sur les substances chimiques)
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
UE	Union européenne

