

08.054

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

du 25 juin 2008

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation le projet de modification de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC).

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |      |   |         |  |
|------|---|---------|--|
| 2006 | M | 04.3473 | Suppression des entraves techniques au commerce<br>(E 02.06.05, Hess Hans; N 15.03.06) |
| 2006 | M | 05.3336 | Vins naturels titrant plus de 15 % d'alcool<br>(N 7.10.2005, Germanier; E 26.9.2006)   |

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

25 juin 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

***Douze ans après son entrée en vigueur, la loi sur les entraves techniques au commerce appelle une révision. La clé de voûte du projet est l'application autonome, par la Suisse, du «principe Cassis de Dijon» à certaines importations de la Communauté européenne (CE) et de l'Espace économique européen (EEE).***

*Par entraves techniques au commerce, on entend les obstacles aux échanges internationaux de produits qui résultent de prescriptions ou de normes techniques différentes, de leur application divergente ou de la répétition d'essais ou d'homologations déjà effectués à l'étranger. Le coût économique de ces entraves est considérable pour un pays qui, comme la Suisse, est fortement tributaire des échanges internationaux.*

*A partir des années 90, le Conseil fédéral a poursuivi deux stratégies en vue d'éliminer les entraves techniques au commerce: l'harmonisation autonome des prescriptions suisses avec le droit de la CE et la conclusion d'accords internationaux sur l'accès réciproque au marché. L'accent a été mis sur l'élimination des obstacles techniques au commerce entre la Suisse et la CE, notamment les deux accords sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité et sur les échanges de produits agricoles, conclus dans le cadre des «Bilatérales I».*

*Malgré ces deux instruments, un grand nombre d'entraves techniques au commerce demeurent et contribuent au niveau excessif des prix en Suisse. Aussi la révision proposée a-t-elle pour but de doter l'instrumentaire visant à lutter contre les entraves techniques au commerce d'un volet supplémentaire: l'application unilatérale du «principe Cassis de Dijon» à certaines importations en provenance de la CE ou de l'EEE.*

*Ce principe, qui remonte à un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) rendu en 1979 concernant la commercialisation en Allemagne de la liqueur française Cassis de Dijon, a pour vocation de contribuer à l'achèvement du marché intérieur. En vertu de ce principe, les produits importés d'un autre Etat membre qui ont été fabriqués selon les prescriptions de cet Etat peuvent en règle générale être mis sur le marché partout dans la CE. Les restrictions ne sont admissibles que lorsqu'elles sont commandées par la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant.*

*Afin d'éviter la discrimination des producteurs indigènes, il est prévu que les producteurs suisses qui fabriquent des produits destinés au marché de la CE ou de l'Espace économique européen (EEE) puissent aussi les mettre sur le marché suisse conformément aux prescriptions en vigueur dans un Etat de la CE ou de l'EEE, à condition toutefois que ces produits soient légalement sur le marché de l'Etat concerné. Cette mesure, qui renforcerait la place économique suisse, vise à garantir que les producteurs suisses puissent à l'avenir fabriquer des produits pour l'ensemble du marché européen en satisfaisant aux prescriptions techniques d'un seul Etat et mettre leurs produits sur le marché domestique aux mêmes conditions que leurs concurrents de la CE ou de l'EEE. Une mesure supplémentaire est prévue*

---

---

*pour éviter que les fabricants suisses dont la production est destinée uniquement au marché national ne soient pénalisés: s'ils constatent un désavantage du fait des prescriptions techniques propres à la Suisse, ils peuvent le signaler au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Dans ce genre de cas, le projet habiliterait le Conseil fédéral à prévoir une procédure d'autorisation pour les cas de rigueur, permettant aux entreprises suisses qui, à défaut, en pâtiraient de manière disproportionnée, de fabriquer leurs produits destinés au marché suisse conformément aux prescriptions selon lesquelles ont été fabriqués les produits étrangers concurrents mis sur le marché suisse. Il est prévu d'accorder ces autorisations à titre temporaire, en attendant que l'adaptation des prescriptions mette fin à la discrimination des producteurs suisses.*

*Par ailleurs, un régime spécial d'application du «principe Cassis de Dijon» est proposé pour les denrées alimentaires. Il s'inspire de la pratique en vigueur en Allemagne depuis plus de 20 ans. Sous réserve d'une autorisation délivrée par l'Office fédéral de la santé publique, les denrées alimentaires produites selon les prescriptions techniques de la CE ou, lorsque le droit de la CE n'est pas harmonisé ou ne fait l'objet que d'une harmonisation incomplète, conformément aux prescriptions techniques d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE et qui y sont légalement sur le marché doivent avoir accès au marché suisse. L'autorisation est accordée pour autant que la denrée alimentaire concernée ne mette pas en danger la sécurité et la santé des personnes et qu'elle satisfasse aux exigences de l'information sur le produit. Si ces conditions sont réunies, une décision de portée générale est prise, dont peuvent se réclamer aussi bien les importateurs que les producteurs suisses, ce qui permet a priori d'éviter toute discrimination des entreprises qui produisent uniquement pour le marché domestique. Cette réglementation spéciale présente un double avantage: elle permet l'application du «principe Cassis de Dijon» au secteur des denrées alimentaires – domaine dans lequel la protection de la santé revêt une importance cruciale –, tout en évitant la discrimination des producteurs suisses. Dans les autres secteurs de produits, les mesures présentées plus haut sont suffisantes pour éviter une éventuelle discrimination des producteurs suisses. Un régime d'autorisation serait disproportionné au-delà du secteur des denrées alimentaires, vu qu'on n'y a guère identifié, dans les prescriptions techniques, de différences propres à influencer sur les prix (divergences qui ont au demeurant pu être éliminées grâce à l'harmonisation avec le droit de la CE) et que, par conséquent, la surveillance du marché permet de garantir le respect du niveau général de protection en Suisse.*

*Différents participants à la procédure de consultation ont réclamé l'extension de l'application du «principe Cassis de Dijon» aux produits soumis à une procédure d'homologation dans la CE. Les régimes d'homologation existant principalement dans les domaines où les produits présentent un risque élevé pour la vie ou la santé de l'homme et de l'animal ou pour l'environnement, le «principe Cassis de Dijon» ne doit pas s'appliquer à ces produits, conformément à la pratique adoptée dans la CE. Dans ces cas, il faut simplifier les procédures pour les produits déjà homologués à l'étranger en vertu de prescriptions équivalentes. Vu que les médicaments représentent 90 % des produits soumis à homologation importés de la CE et pour lesquels l'accès au marché n'est pas encore régi par un accord international, ce*

---

secteur vient en tête de liste dans l'ordre des priorités. Un rapport annexé au présent message définit les grands axes des mesures qui devraient permettre d'aller de l'avant dans l'élimination des entraves au commerce, en particulier à l'égard de la CE. D'autres simplifications pour les autorisations des médicaments viennent en premier priorité. Le DFI est chargé de préparer les révisions de lois et ordonnances correspondantes.

Le présent message fait partie d'un train de mesures du Conseil fédéral incluant la révision partielle de la LETC, l'élimination systématique des prescriptions spéciales suisses par l'harmonisation des prescriptions techniques suisses avec le droit en vigueur dans la CE telle que le Conseil fédéral l'a décidée le 31 octobre 2007 et les accords conclus avec la CE pour éliminer les entraves techniques au commerce. Il est complété par un message proposant la transformation de la loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (LSIT) en une loi générale sur la sécurité des produits.

La lutte contre les prix élevés en Suisse est une priorité de la politique de croissance 2008–2011 du Conseil fédéral.

En isolant le marché et en restreignant la concurrence, les entraves techniques au commerce contribuent au maintien des prix à un niveau élevé en Suisse. L'analyse des conséquences économiques de la révision proposée montre que la majoration de prix découlant des entraves techniques au commerce atteint entre 10 % et 25 % selon les produits.

Les différentes mesures proposées visent à favoriser l'accès au marché suisse pour les produits en provenance de la CE, qui représentent 82 % du total des importations suisses. L'estimation, même prudente, d'une partie des effets des réformes montre que celles-ci pourraient générer sur ces importations des économies annuelles se chiffrant en milliards de francs.

Les coûts supplémentaires pour la Confédération et les cantons sont minimes en regard des bénéfices économiques de la révision pour la Suisse. Pour l'administration fédérale, il faudra compter, à titre temporaire, avec un besoin de financement supplémentaire de 2,65 millions de francs par année pendant une phase initiale de cinq ans au maximum (11 postes et un budget annuel d'un million de francs). Le projet présente un potentiel macro-économique important et fait partie des projets de la législature en cours qui laissent espérer un effet sur la croissance supérieur à 0,5 % du PIB.

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>6644</b>
<b>1 Grandes lignes du projet</b>	<b>6650</b>
1.1 Contexte	6650
1.1.1 Comment les prescriptions techniques peuvent devenir des entraves au commerce	6650
1.1.2 Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)	6651
1.1.3 Instruments permettant l'élimination des entraves techniques au commerce dans la CE et l'EEE: harmonisation du droit et principe Cassis de Dijon	6654
1.1.4 Interventions parlementaires	6655
1.2 Train de mesures visant à éliminer les entraves techniques au commerce	6656
1.2.1 Révision partielle de la LETC	6657
1.2.2 Elimination des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE	6657
1.2.3 Réglementation par voie d'accord	6658
1.3 Nouvelle réglementation proposée	6659
1.4 Motivation et appréciation de la solution proposée	6661
1.4.1 Motivation économique du projet	6661
1.4.2 Vue d'ensemble des résultats de la consultation	6662
1.4.3 Questions soulevées à l'occasion de la consultation	6663
1.4.4 Modifications apportées à l'avant-projet	6668
1.5 Adéquation entre tâches et finances	6668
1.6 Comparaison et rapport avec le droit européen	6669
1.7 Mise en œuvre	6671
1.8 Classement d'interventions parlementaires	6672
<b>2 Partie spéciale</b>	<b>6673</b>
2.1 Chapitre 1 But, champ d'application et définitions	6673
2.1.1 Art. 1 But et objet	6673
2.1.2 Art. 2 Champ d'application	6673
2.1.3 Art. 3 Définitions	6674
2.2 Chapitre 2 Adoption de prescriptions techniques	6675
2.2.1 Art. 4 Elaboration des prescriptions techniques en général	6676
2.2.2 Art. 4a (nouveau) Elaboration des prescriptions techniques applicables à l'information sur le produit	6677
2.2.3 Art. 5 Elaboration des prescriptions techniques applicables aux aspects procéduraux de la mise sur le marché des produits	6679
2.2.4 Art. 5a (nouveau) Elaboration des prescriptions techniques applicables à l'installation, à la mise en service et à l'utilisation	6680
2.3 Chapitre 3 Compétences et tâches du Conseil fédéral	6682
2.3.1 Art. 10 Accréditation	6682
2.3.2 Art. 11 Normalisation	6682
2.3.3 Art. 14 Conclusion d'accords internationaux	6683

2.4 Chapitre 3a ( <i>nouveau</i> ) Mise sur le marché de produits fabriqués conformément à des prescriptions techniques étrangères	6683
2.4.1 Section 1 Dispositions générales – Art. 16a Principe	6684
2.4.2 Art. 16b Mesures d’accompagnement visant à empêcher la discrimination des producteurs suisses	6688
2.4.3 Section 2 Denrées alimentaires	6689
2.4.4 Art. 16c Régime d’autorisation	6690
2.4.5 Art. 16d Conditions d’octroi d’une autorisation	6690
2.4.6 Art. 16e Forme et portée de l’autorisation	6691
2.4.7 Section 3 Information sur le produit – art. 16f	6692
2.5 Chapitre 4 Droits et devoirs des personnes concernées	6694
2.5.1 Section 1 Preuves requises	6694
2.5.2 Art. 17 Principe	6694
2.6 Section 2 Surveillance du marché	6695
2.6.1 Art. 19 Compétences des organes d’exécution	6695
2.6.2 Art. 19a Obligation de collaborer et d’informer	6697
2.6.3 Art. 20 Surveillance des produits fabriqués conformément à des prescriptions techniques étrangères	6697
2.6.4 Art. 20a Voies de droit	6700
2.6.5 Rapport de la LETC avec la loi sur la sécurité des produits (LSPro)	6700
2.7 Section 3 Protection des données et entraide administrative	6701
2.7.1 Art. 20b Protection des données	6701
2.8 Art. 21 et 22 Entraide administrative	6701
2.9 Chapitre 5 Dispositions pénales	6702
2.9.1 Art. 27 Titres étrangers	6702
2.9.2 Art. 28 Etablissement non autorisé de déclarations de conformité, apposition et utilisation non autorisées de signes de conformité	6703
2.9.3 Art. 28a Absence de demande de l’autorisation prévue à l’art. 16c	6703
2.10 Chapitre 6 Dispositions finales	6703
2.10.1 Art. 31a ( <i>nouveau</i> ) Exécution	6703
2.11 Modification du droit en vigueur	6703
2.11.1 Loi fédérale sur l’alcool	6703
2.11.2 Loi sur les télécommunications	6706
2.11.3 Loi sur l’agriculture (LAg)	6707
2.11.4 Loi fédérale sur les produits de construction	6710
2.11.5 Loi sur les explosifs	6710
<b>3 Conséquences</b>	<b>6714</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	6714
3.2 Conséquences pour les cantons	6715
3.3 Conséquences économiques	6716
3.3.1 Nécessité et possibilité d’une intervention de l’Etat	6716
3.3.2 Mesures proposées et champ d’application	6717
3.3.3 Conséquences pour l’économie dans son ensemble	6720
3.3.4 Conséquences pour les différentes catégories d’acteurs	6723
3.3.5 Autres réglementations entrant en ligne de compte	6727
3.3.6 Aspects pratiques de l’exécution	6727

<b>4 Lien avec le programme de la législature</b>	<b>6728</b>
<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>6729</b>
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	6729
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	6729
<b>Annexe: Rapport sur la simplification de procédures d’homologation existantes pour des produits déjà homologués à l’étranger selon des prescriptions équivalentes</b>	<b>6731</b>
<b>Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) (<i>Projet</i>)</b>	<b>6757</b>

# Message

## 1 Grandes lignes du projet

### 1.1 Contexte

#### 1.1.1 Comment les prescriptions techniques peuvent devenir des entraves au commerce

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

En édictant des prescriptions techniques, l'Etat poursuit en règle générale des objectifs légitimes, qui ne relèvent pas en premier lieu de la politique commerciale. Ces objectifs sont notamment la protection de la sécurité et de la santé des consommateurs et des travailleurs ou la protection de l'environnement naturel. Cependant, les prescriptions techniques peuvent aussi avoir pour effet d'entraver les échanges de produits, voire être formulées de manière à protéger les intérêts économiques nationaux de la concurrence extérieure.

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

L'art. 3, let. b de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce, LETC<sup>1</sup> définit les «prescriptions techniques» comme les «règles de droit qui fixent des exigences dont la réalisation constitue une condition de l'offre, de la mise sur le marché, de la mise en service, de l'utilisation ou de l'élimination d'un produit et qui portent notamment sur:

1. la composition, les caractéristiques, l'emballage, l'étiquetage ou le signe de conformité des produits,
2. la production, le transport ou l'entreposage des produits,
3. les essais, l'évaluation de la conformité, l'enregistrement, l'homologation ou la procédure d'obtention du signe de conformité.»

<sup>1</sup> RS 946.51

Il s'ensuit que les prescriptions suivantes ne sont pas réputées prescriptions techniques au sens de la définition retenue:

- les dispositions pénales, les dispositions imposant des restrictions à la remise ou la vente de certains produits, les taxes d'incitation et taxes d'élimination anticipée au sens de la législation sur l'environnement, les droits de douane et la TVA;
- certaines réglementations en relation avec la protection de la propriété intellectuelle, comme les appellations d'origine et les indications géographiques enregistrées ou encore la question du régime d'épuisement dans la propriété intellectuelle.
- les prescriptions qui ne concernent pas des produits; une marchandise est réputée *produit* au sens de la LETC si l'on peut en faire commerce<sup>2</sup>.

### 1.1.2                    **Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)**

Le rejet par le peuple, le 6 décembre 1992, de l'accord sur l'EEE a conféré une dimension nouvelle à la question des entraves techniques commerce pour la Suisse. Depuis lors, notre pays est en face de partenaires commerciaux – les plus importants, et de loin, sur le plan économique – qui, entre eux, ont éliminé bon nombre de ces obstacles, sans que nous ayons pu prendre part à cette évolution. Pour remédier à cette situation, diverses mesures ont été prises, notamment l'adoption de la LETC.

La LETC, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1996, a pour but d'éliminer autant que possible les entraves techniques au commerce existantes et de faire en sorte que les prescriptions techniques élaborées par les offices et adoptées par le Conseil fédéral ne créent aucun nouvel obstacle au commerce. Cette loi, conçue comme une législation-cadre, contient des principes généraux qui couvrent le large éventail des différents domaines de produits, afin de prévenir les entraves techniques au commerce inutiles dans toutes les phases et à tous les niveaux de l'élaboration, de l'adoption et de l'application des prescriptions techniques.

Une première catégorie de dispositions de la LETC (chap. 2, art. 4 à 6) s'adresse au législateur fédéral. Elle contient les principes qui doivent être pris en compte lors de l'élaboration, de l'adoption et de la modification des prescriptions techniques. Ces dernières fixent les conditions de l'offre, de la mise sur le marché, de la mise en service, de l'utilisation ou de l'élimination d'un produit. Elles contiennent notamment des règles sur la composition, les caractéristiques, l'emballage, l'étiquetage, la production, le transport, l'entreposage, les essais, l'évaluation de la conformité, l'enregistrement et l'homologation des produits.

<sup>2</sup> P.ex. les installations fixes visées à l'annexe 1 de l'ordonnance du 23.12.1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI, RS **814.710**) ne sont pas réputées produits car elles ne peuvent pas être importées ou exportées comme un tout. Les déchets au sens de l'art. 7, al. 6, de la loi sur la protection de l'environnement (RS **814.01**) ne sont pas non plus des produits car ce sont des biens meubles dont le détenteur se défait (sans en tirer un bénéfice pécuniaire) ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public (le déchet n'est pas mis sur le marché, il en est retiré). Les déchets dangereux au sens de Convention de Bâle du 22.3.1989 (RS **0.814.05**) ne sont pas non plus des produits.

Aux termes de l'art. 4, les prescriptions techniques doivent être formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves techniques au commerce. A cette fin, elles doivent être élaborées de manière à être compatibles avec celles de nos principaux partenaires commerciaux, à savoir en règle générale avec celles de la CE. Des dérogations à ce principe ne sont admissibles, aux termes de l'art. 4, al. 3 et 4, que dans la mesure où elles sont rendues nécessaires par des intérêts publics prépondérants, notamment pour protéger la santé, l'environnement ou les consommateurs<sup>3</sup>. Cette première catégorie de dispositions de la LETC ne fonde pas de droits ou de devoirs pour les citoyens.

Une deuxième catégorie de dispositions (chap. 3, art. 7 à 16; chap. 4, sect. 2 et 3, art. 19 à 22) règle les compétences et les attributions des organes de contrôle et décrit les modalités d'exercice de ces attributions. Ces dispositions s'adressent en premier lieu aux autorités d'exécution.

La troisième catégorie de dispositions de la LETC (chap. 4, sect. 1, art. 17 et 18, chap. 5, art. 23 à 30) s'adresse à tous les sujets de droit; elle prévoit, d'une part, certains principes relatifs au respect des prescriptions techniques et aux preuves de conformité qui s'y rapportent et, d'autre part, des sanctions pénales en cas de violation de ces prescriptions.

Prenant appui sur la LETC, le Conseil fédéral a mis en œuvre à ce jour deux stratégies en vue d'éliminer les entraves techniques au commerce: l'harmonisation autonome des prescriptions suisses avec le droit communautaire et la conclusion d'accords avec la CE visant l'élimination des entraves techniques au commerce.

### **Harmonisation autonome**

Lorsqu'il existe des prescriptions techniques harmonisées au sein de la CE (domaine dit harmonisé)<sup>4</sup>, il est possible de réduire les entraves techniques au commerce entre la Suisse et les Etats membres de la CE ou de l'EEE si le législateur suisse adapte sa législation technique à celle de la CE, évitant ainsi les incompatibilités entre les deux ordres juridiques. Le Conseil fédéral tend vers ce but depuis le début des années 90. Comme les prescriptions techniques doivent continuellement être adaptées aux progrès techniques, ces exigences doivent régulièrement être mises à jour. Lors des travaux préparatoires au présent message, le Conseil fédéral a procédé à un examen complet des prescriptions techniques suisses<sup>5</sup>.

3 Constituent des intérêts publics prépondérants selon l'al. 3:  
a. la protection de la morale, de l'ordre et de la sécurité publics;  
b. la protection de la vie et de la santé de l'être humain, des animaux et des végétaux;  
c. la protection du milieu naturel;  
d. la protection de la sécurité au lieu de travail;  
e. la protection des consommateurs et de la loyauté dans les transactions commerciales;  
f. la protection du patrimoine culturel national;  
g. la protection de la propriété.

4 V. ch. 1.1.3

5 V. ch. 1.2.2

## Accord avec la Communauté européenne (CE)<sup>6</sup>

Dans le cadre des accords sectoriels conclus en 1999 entre la Suisse et la CE («Bilatérales I»), on a créé, grâce à différents instruments, la base permettant d'éliminer les entraves techniques au commerce sur une base de réciprocité. Il s'agit notamment de l'*accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité* (ARM)<sup>7</sup>, dans le domaine des produits industriels, et de l'*accord relatif aux échanges de produits agricoles* (accord agricole)<sup>8</sup>.

L'ARM prévoit actuellement la reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité (essais, certifications, inspections) et, dans certains cas, également l'homologation des produits dans seize secteurs de produits industriels<sup>9</sup>. Aussi longtemps que les prescriptions suisses sont considérées, dans le cadre de l'accord, comme équivalentes à celles de la CE, une seule évaluation de la conformité de ces produits par un organisme d'évaluation de la conformité reconnu au titre de l'accord est nécessaire pour mettre le produit sur le marché suisse et sur celui de la CE. La double évaluation de la conformité – selon les prescriptions suisses et selon celles de la CE – a été abandonnée depuis l'entrée en vigueur de l'accord. Dans les autres domaines couverts par l'accord, à savoir lorsque les prescriptions suisses sont différentes de celles de la CE, deux preuves de la conformité – l'une selon le droit suisse, l'autre selon le droit communautaire – sont nécessaires; elles peuvent toutefois être établies aussi bien par un organisme d'évaluation de la conformité suisse que par un organisme communautaire. Pour les secteurs de produits non couverts par l'accord, une évaluation de la conformité par un organisme communautaire reste nécessaire.

L'accord agricole améliore l'accès réciproque au marché entre la Suisse et la CE non seulement par le biais de concessions douanières, mais aussi et surtout par l'élimination d'entraves techniques au commerce dans de nombreux secteurs de produits agricoles<sup>10</sup>. Dans la majeure partie des cas, cela se fait par le biais d'une reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations, ce qui permet d'abandonner l'obligation de présenter un certificat. La reconnaissance mutuelle des conditions de

6 La dénomination *Union européenne (UE)* a, dans le langage courant, remplacé celle de *Communauté européenne (CE)*. A ce jour, *UE* et *CE* restent toutefois des notions juridiquement distinctes. Signé le 13.12.2007, le Traité de Lisbonne entrera en vigueur le 1.1.2009 s'il est ratifié par tous les Etats membres. Toutes les dénominations se référant à la CE disparaîtront à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et les dénominations *Union* et *UE* remplaceront définitivement *Communauté* et *CE*. Comme ce traité n'est pas encore en vigueur au moment de l'élaboration du présent message, seuls les termes *Communauté(s) européenne(s)* et *CE* («premier pilier» de l'UE) sont utilisés dans les pages qui suivent, sauf dans les cas où le texte renvoie à l'organisation qui chapeaute les trois piliers.

7 RS 0.946.526.81

8 RS 0.916.026.81

9 Machines, équipements de protection individuelle, jouets, dispositifs médicaux, appareils à gaz et chaudières, appareils à pression, équipements terminaux de télécommunication, appareils et systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphère explosible, matériel électrique et compatibilité électromagnétique, engins et matériels de chantier, instruments de mesurage et préemballage, véhicules à moteur, tracteurs agricoles ou forestiers, bonnes pratiques de laboratoire (BPL), inspection des bonnes pratiques de fabrication (BPF) des médicaments et certification des lots et, depuis le 12.3.2008, produits de construction.

10 Produits phytosanitaires, fourrages, semences, produits vitivinicoles, spiritueux et boissons aromatisées à base de vin, produits bio, fruits et légumes, animaux et produits d'origine animale (p.ex. fromage).

police de la santé ou de protection des espèces végétales (produits sanitaires, contrôles officiels, etc.) ou d'attestations de qualité améliore aussi l'accès au marché.

### 1.1.3 Instruments permettant l'élimination des entraves techniques au commerce dans la CE et l'EEE: harmonisation du droit et principe Cassis de Dijon

Le principe de la libre circulation des marchandises, qui est l'un des fondements du marché intérieur de la CE, exige que tous les obstacles nationaux à la circulation des marchandises à l'intérieur de la CE soient éliminés.

De nombreux obstacles ont été supprimés grâce à l'harmonisation du droit. Pour ce faire, la CE fixe des prescriptions techniques uniformes par voie de directives, qui doivent ensuite être transposées par les Etats membres dans leur droit national. Une fois la directive adoptée au niveau communautaire et transposée dans le droit des Etats membres, les règles applicables aux produits concernés peuvent différer d'un pays à l'autre quant à la forme, mais elles seront matériellement uniformes à l'échelle du marché intérieur (domaine dit harmonisé). Après une phase initiale portée vers l'harmonisation intégrale, l'adoption, en 1985<sup>11</sup>, de la «nouvelle approche» pour les prescriptions techniques a jeté les bases d'une nouvelle tendance pour l'harmonisation au sein de la CE. La nouvelle approche prévoit que la législation communautaire se limite à l'harmonisation des exigences essentielles, et qu'elle renvoie aux normes pour le surplus<sup>12</sup>. Depuis quelque temps, l'unification du droit communautaire dans les domaines qui ne se prêtent pas à la nouvelle approche (les

<sup>11</sup> Résolution du Conseil, du 7.5.1985, concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation, JO C 136 du 4.9.1985, p. 1.

<sup>12</sup> Les éléments principaux de cette approche sont les suivants:

- Les prescriptions techniques (directives) ne fixent que les exigences essentielles relatives au produit, notamment les objectifs et le niveau de protection.
- Seuls les produits qui répondent aux exigences essentielles peuvent être mis sur le marché.
- On présume qu'un produit remplit les exigences essentielles lorsqu'il correspond aux normes harmonisées auxquelles il est fait référence dans le *Journal officiel de l'UE*.
- Pour apporter la preuve de la conformité aux exigences essentielles, le fabricant peut opérer un choix entre différentes procédures d'évaluation de la conformité. Celles-ci dépendent du risque potentiel ou dangerosité d'un produit.
- Lorsqu'une procédure d'évaluation de la conformité prévoit l'intervention d'un organisme d'évaluation de la conformité indépendant, cet organisme doit avoir été nommé pour la procédure concernée par un Etat membre et doit avoir été notifié pour ce faire par la Commission européenne. On appelle ces organismes des *notified bodies*.
- Selon le secteur de produits, la conclusion positive de la procédure d'évaluation de la conformité permet l'apposition du marquage CE.

Les normes harmonisées forment la clé de voûte de la conception qui préside à la nouvelle approche. Les normes harmonisées sont des normes européennes qui ont été établies par les organisations européennes de normalisation (Comité européen de normalisation [CEN], Comité européen de normalisation électrotechnique [CENELEC], European Telecommunication Standard Institute [ETSI]) sur la base d'un mandat de la Commission européenne (d'où leur appellation de «normes mandatées»). Ces mandats sont en règle générale appuyés et cofinancés par l'AELE. Les références des normes harmonisées (p.ex. le titre et le numéro) sont publiées dans le *Journal officiel de l'UE*.

La nouvelle approche s'est révélée très efficace. A la suite d'un réexamen approfondi au printemps 2008, elle a été complétée par des principes concernant l'accréditation et la surveillance du marché (v. ch. 1.6).

denrées alimentaires et les médicaments, p.ex.) tend à se faire de plus en plus par le biais des règlements et des décisions de la CE (les premiers sont directement applicables dans les Etats membres et n'exigent donc pas de transposition dans le droit national).

Les produits qui ne font pas l'objet de l'harmonisation communautaire («*domaine non harmonisé*») sont régis par les art. 28 et 30 du traité instituant la Communauté européenne (traité CE), qui interdisent de restreindre la libre circulation des marchandises dans la CE, sauf dans les cas spécifiés à l'art. 30. Ces dispositions fondent le principe de la reconnaissance mutuelle, selon lequel tous les Etats membres sont tenus d'accepter sur leur territoire national les produits fabriqués ou mis légalement sur le marché dans un autre Etat membre de la CE, dans les domaines qui ne sont pas ou pas entièrement harmonisés. Le principe de la reconnaissance mutuelle dans le domaine non harmonisé est aussi connu sous le nom de *principe Cassis de Dijon*, en référence à un arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).

Dans l'arrêt en question, la CJCE a statué sur l'interdiction frappant la commercialisation en Allemagne de la liqueur française Cassis de Dijon<sup>13</sup>. Les Etats membres peuvent déroger au principe de reconnaissance mutuelle notamment pour protéger la sécurité publique, la santé ou l'environnement. Dans ce cas, les restrictions doivent respecter les maximes d'aptitude, de nécessité et de proportionnalité au sens étroit.

L'accord sur l'EEE a étendu cette réglementation aux Etats membres de l'AELE ayant adhéré à l'EEE. Du fait de l'union douanière instituée entre la CE et la Turquie, le principe Cassis de Dijon s'applique aussi aux produits turcs dans l'EEE et aux produits de l'EEE en Turquie<sup>14</sup>.

#### 1.1.4 Interventions parlementaires

Plusieurs interventions parlementaires portant sur la thématique complexe des prescriptions suisses applicables aux produits, des entraves techniques au commerce et du «principe Cassis de Dijon» ont été déposées depuis 2004.

Le *postulat Leuthard 04.3390* charge le Conseil fédéral d'examiner les questions suivantes et de présenter un rapport sur le sujet:

- quel serait l'impact de l'introduction du «principe Cassis de Dijon» sur les prix en Suisse et sur le marché intérieur et quelles en seraient les conséquences, aux yeux du Conseil fédéral, pour les consommateurs et pour les PME?
- ce principe devrait-il être introduit unilatéralement ou en réciprocité avec l'UE?

<sup>13</sup> Affaire 120/78 (Cassis de Dijon), Rewe / Bundesmonopolverwaltung für Branntwein [Administration fédérale allemande du monopole des alcools], Recueil de la jurisprudence 1979, p. 649.

<sup>14</sup> V. Communication interprétative de la Commission – «Faciliter l'accès de produits au marché d'un autre Etat membre: l'application pratique de la reconnaissance mutuelle»; *Journal officiel* C 265 du 4.11.2003, p. 2.

La *motion 04.3473 Hess*<sup>15</sup> requiert, par le biais d'une révision partielle de la LETC, la mise en place des conditions juridiques nécessaires afin que:

- les prescriptions techniques appliquées à l'intérieur de la CE et de l'EEE soient reconnues en Suisse,
- les produits en libre circulation à l'intérieur de la CE et de l'EEE circulent aussi librement en Suisse, et que
- les divergences à cette règle pour des cas précis soient expressément réglées au niveau de la loi.

L'*interpellation 05.3054 Bührer* soulève la question de savoir si l'application du «principe Cassis de Dijon» dans différentes branches stimulerait la concurrence, réduirait les coûts et ferait baisser les prix à la consommation et si le Conseil fédéral est disposé à examiner l'impact économique de l'application de ce principe et à présenter ses conclusions avant la fin du troisième trimestre de l'année 2005.

L'*interpellation 05.3116 Sommaruga* pose la question de savoir quelles sont les principales catégories de biens de consommation, de matières auxiliaires pour l'agriculture et de médicaments pour lesquelles on constate des divergences entre la législation communautaire et celle de la Suisse, et lesquelles de ces divergences reflètent une différence notable du niveau de protection entre la Suisse et la CE.

Le *postulat 05.3122 du Groupe socialiste* invite le Conseil fédéral à soumettre au Parlement un rapport répertoriant les dispositions non tarifaires qui entravent le commerce des biens avec l'étranger et font augmenter leur prix en Suisse.

Le *postulat 06.3151 Baumann* charge le Conseil fédéral, en prévision d'une application unilatérale du «principe Cassis de Dijon» vis-à-vis de la CE, de publier la liste complète des prescriptions suisses qui seraient abrogées en raison de l'application dudit principe et celles qui devraient être respectées par les fabricants suisses mais pas par les fabricants de biens importés conformément à ce principe.

L'*interpellation 06.3260 du groupe radical-libéral* et l'*interpellation Hess Hans 06.3275* «Principe du Cassis de Dijon. Test pour la disponibilité à réformer», qui sont très similaires, plaident en faveur d'une application unilatérale du «principe Cassis de Dijon», estimant que la mise en œuvre de cette mesure développera la concurrence et donnera une impulsion à la croissance, et demandent de limiter le plus possible les dérogations à ce principe.

## **1.2 Train de mesures visant à éliminer les entraves techniques au commerce**

Le présent message fait partie d'un train de mesures du Conseil fédéral incluant la révision partielle de la LETC (ch. 1.2.1), l'élimination systématique des prescriptions spéciales suisses par l'harmonisation des prescriptions techniques suisses avec le droit en vigueur dans la CE (ch. 1.2.2) et les accords conclus avec la CE pour éliminer les entraves techniques au commerce (ch. 1.2.3). L'effet conjugué de ces mesures complémentaires accroît l'effet produit par chacune d'elles. L'objet du présent message est la révision partielle de la LETC. Il est complété par un message

<sup>15</sup> Le Conseil des Etats a approuvé la motion Hess le 2.6.2005; le Conseil national, le 15.3.2006.

proposant la transformation de la loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (LSIT) en une loi générale sur la sécurité des produits; les deux projets font l'objet d'une harmonisation matérielle et seront transmis en même temps aux Chambres fédérales.

### **1.2.1 Révision partielle de la LETC**

Donnant suite aux interventions parlementaires mentionnées plus haut, le Conseil fédéral a décidé, le 25 mai 2005, de mettre sur les rails une révision partielle de la LETC.

La présente révision a pour but de doter l'instrumentaire visant à lutter contre les entraves techniques au commerce d'un volet supplémentaire, le «principe Cassis de Dijon». Elle devra permettre aux produits légalement mis sur le marché dans la CE ou l'EEE de pouvoir par principe circuler librement en Suisse, sans autre contrôle, soit parce que les prescriptions techniques suisses auront été harmonisées avec celles de la CE, soit en vertu d'accords conclus avec la CE, ou encore du fait de l'application autonome, par la Suisse, du «principe Cassis de Dijon» inscrit dans les nouvelles dispositions de la LETC. Dans le présent message, l'expression «*principe Cassis de Dijon*» n'a pas la même portée que dans la CE. Dans la CE, le «principe Cassis de Dijon» permet aux produits de circuler librement entre les Etats membres en application de la reconnaissance mutuelle des prescriptions techniques non harmonisées à l'échelle de la CE telle que prévue par le traité CE, alors que, dans le présent message, le principe recouvre la mise sur le marché suisse de produits fabriqués selon les prescriptions d'un Etat de la CE ou de l'EEE conformément à l'art. 16a (application unilatérale du «principe Cassis de Dijon»).

Des études ont montré qu'un très grand nombre d'entraves techniques au commerce résultent de la diversité des prescriptions en matière d'information sur le produit (exigences en termes d'étiquetage, de marquage, etc.) et de l'obligation de faire homologuer une nouvelle fois des produits déjà homologués à l'étranger. Pour diminuer ce type d'obstacles au commerce, le projet de révision inclut des dispositions concernant les exigences en matière d'information sur le produit et des propositions visant à simplifier des procédures d'homologation pour des produits déjà homologués à l'étranger en application de prescriptions équivalentes<sup>16</sup>.

### **1.2.2 Elimination des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE**

Le «principe Cassis de Dijon» n'est pas appelé à remplacer le principe de l'harmonisation des prescriptions nationales avec le droit communautaire, mais à le compléter, comme c'est le cas dans la CE. L'harmonisation des prescriptions techniques suisses avec celles de la CE conserve toute son importance.

Dans le cadre de la révision de la LETC, les prescriptions techniques suisses ont fait l'objet d'un examen approfondi quant aux divergences par rapport à celles de la CE. Sur les 128 divergences des prescriptions techniques suisses initialement déclarées

<sup>16</sup> Le ch. 1.3 offre une vue d'ensemble des objectifs visés par la révision de la LETC.

par les offices fédéraux compétents, 69 ont été – après un premier examen interne – mises en consultation avec le projet de révision partielle de la LETC. Toutes ces divergences ont été examinées quant à leur compatibilité avec la LETC, qui prévoit que les prescriptions techniques doivent être formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves au commerce. Le 31 octobre 2007, le Conseil fédéral a approuvé un rapport<sup>17</sup> à ce sujet et a décidé de la suite des travaux concernant ces divergences. Il aura pour principe de ne plus admettre des divergences que dans les cas où elles sont justifiées par la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant<sup>18</sup>. Ce nouveau principe et l'examen complet qui a précédé la décision serviront de référence pour les décisions à venir.

### 1.2.3 Réglementation par voie d'accord

Le «principe Cassis de Dijon» ne remplace pas, mais complète les accords en vigueur conclus avec la CE dans le cadre des «Bilatérales I» en vue d'éliminer les entraves techniques au commerce (v. ch. 1.1.2). Parallèlement à la révision de la LETC, il convient de poursuivre les efforts pour étendre ces accords à de nouveaux secteurs de produits. Lors des négociations de l'ARM, la Suisse avait demandé

<sup>17</sup> *Examen des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE – Rapport en exécution des postulats 05.3122 du Groupe socialiste et 06.3151 Baumann.* Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=15377>

<sup>18</sup> Par décision du 31 octobre 2007, le Conseil fédéral a arrêté 18 exceptions à l'application du «principe Cassis de Dijon». Dans 5 cas, il a confirmé les prescriptions techniques existantes qui divergent du droit en vigueur dans la CE. Dans 13 cas, l'exception s'appliquera de manière restreinte ou seulement à titre provisoire. Parmi les exceptions complètes, on peut citer notamment l'obligation d'indiquer la teneur en alcool pour les boissons alcoolisées sucrées, qui vise à protéger les jeunes, et l'interdiction d'utiliser du plomb dans les peintures et les vernis, aux fins de protection de la santé et de l'environnement. En vigueur depuis quelques années, l'interdiction d'utilisation des phosphates dans les lessives a aussi été confirmée, mais l'obligation d'étiquetage dans deux langues officielles a été abandonnée. A l'avenir, la rédaction dans une langue officielle suffira. Cette mesure permettra de faciliter l'importation de produits de nettoyage sans phosphate en provenance d'Allemagne. Le Conseil fédéral a décidé d'abandonner 34 divergences par rapport aux prescriptions techniques en vigueur dans la CE. Dans 23 cas, l'entrave au commerce est éliminée par l'adaptation du droit suisse aux prescriptions techniques de la CE. Cela concerne par exemple l'étiquetage des produits chimiques qui ne sont pas classés comme dangereux. Le Conseil fédéral a confié les mandats nécessaires aux départements. Dans 5 cas, le département est chargé de préparer une procédure de consultation en vue de la révision de la loi sur les denrées alimentaires ou de la révision de l'ordonnance sur les produits chimiques. Dans 4 cas, aucune mesure supplémentaire n'est nécessaire, vu l'évolution des choses depuis la consultation. Dans 7 autres cas, les prescriptions seront maintenues, mais les entraves au commerce seront supprimées avec la mise en vigueur du «principe Cassis de Dijon», prévu par la LETC révisée. Cela concerne par exemple les yogourts. Par ailleurs, la révision de la LETC a été l'occasion d'examiner les divergences dans les procédures et les critères d'homologation et d'autorisation d'importer par rapport au droit en vigueur dans la CE, ainsi que les interdictions d'importation. Dans ce cadre, le Conseil fédéral a confirmé au total 20 divergences. Il s'agit par exemple de la valeur limite plus sévère du cadmium dans les engrais minéraux, aux fins de protection de l'environnement et de la santé, et de l'interdiction d'importer des peaux de chiens et de chats. Dans certains cas, la divergence a été restreinte, limitée dans le temps ou supprimée. La divergence relative à l'admission des matières premières dans la fabrication des aliments pour animaux a par exemple été supprimée. Dans ces cas, les prescriptions suisses seront adaptées à celles de la CE.

d'inclure les produits de construction dans cet accord et a obtenu satisfaction le 12 mars 2008. Il s'agit là de la première extension du champ d'application de l'ARM depuis son entrée en vigueur. L'ajout d'autres secteurs de produits dans l'ARM, notamment les installations de transport à câbles et les ascenseurs, est en préparation. Par ailleurs, le 1<sup>er</sup> février 2007, l'ARM a été modifié afin de permettre la reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité indépendamment de l'origine du produit. Le 23 avril 2007, cette disposition a été étendue à tout l'EEE par une modification analogue de l'annexe I de la Convention AELE.

Le 14 mars 2008, le Conseil fédéral a approuvé des mandats de négociation dans le but de resserrer la collaboration avec la CE dans les domaines de la santé, de la sécurité générale des produits et de la sécurité alimentaire, ainsi que du libre-échange dans le secteur agroalimentaire.

Les pourparlers permettront notamment à la Suisse de participer aux institutions européennes de protection de la santé et des consommateurs suivantes: l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs), le programme d'action communautaire dans le domaine de la protection de la santé (2007–2013) et divers systèmes d'échange d'informations et d'alerte dans ce domaine. Une collaboration plus étroite avec la CE dans ces domaines faciliterait sensiblement l'exécution du «principe Cassis de Dijon» en Suisse.

### **1.3 Nouvelle réglementation proposée**

La révision partielle de la LETC est le premier des trois volets du train de mesures visant à éliminer les entraves techniques au commerce proposé dans le présent message (v. ch. 1.2).

Les deuxième et troisième volets – l'harmonisation autonome et le développement du réseau d'accords internationaux – sont des tâches permanentes qu'il convient de mener en parallèle avec la révision partielle de la LETC et de poursuivre de manière systématique au-delà du présent projet. Ces tâches ne font pas l'objet du présent message.

#### **Application du «principe Cassis de Dijon»**

La révision partielle de la LETC a pour but de doter l'instrumentaire visant à lutter contre les entraves techniques au commerce d'un volet supplémentaire, l'application du «principe Cassis de Dijon». A cette fin, un nouveau chapitre (chap. 3a) est intégré à la LETC.

L'application du «principe Cassis de Dijon» à certaines importations de la CE vise à permettre la mise sur le marché suisse de produits ne satisfaisant pas ou pas complètement aux prescriptions techniques suisses, mais fabriqués conformément aux prescriptions de la CE ou d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE et se trouvant légalement sur le marché en question, à condition qu'ils ne présentent aucun risque majeur pour des intérêts publics prépondérants au sens de l'art. 4, al. 4, let. a à e, lorsqu'ils sont utilisés dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles. Le «principe Cassis de Dijon» ne s'appliquera pas aux produits soumis à homologation, ni aux produits dont l'importation est interdite ou soumise à autorisation. Les produits n'ayant pas accès au marché suisse pour ces motifs seront portés sur une

liste spéciale, qui sera une aide précieuse tant pour les autorités d'exécution que pour les entreprises.

### **Mesures visant à empêcher la discrimination des producteurs suisses**

Afin d'éviter la discrimination des producteurs indigènes, il est prévu que les producteurs suisses qui fabriquent des produits destinés au marché de la CE ou de l'EEE puissent aussi les mettre sur le marché suisse conformément aux prescriptions en vigueur dans un Etat de la CE ou de l'EEE, à condition toutefois que ces produits soient légalement sur le marché de l'Etat concerné. Cette mesure, qui renforce au demeurant la place économique suisse, vise à garantir que les producteurs suisses puissent à l'avenir fabriquer des produits pour l'ensemble du marché européen en satisfaisant aux prescriptions techniques d'un seul Etat et mettre leurs produits sur le marché domestique aux mêmes conditions que leurs concurrents de la CE ou de l'EEE. Une mesure supplémentaire est prévue pour éviter que les fabricants suisses dont la production est destinée uniquement au marché national ne soient pénalisés: s'ils constatent un désavantage du fait des prescriptions techniques propres à la Suisse, ils peuvent le signaler au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Dans ce genre de cas, le projet permet au Conseil fédéral de prévoir une procédure d'autorisation pour les cas de rigueur, permettant aux entreprises suisses qui, à défaut, en pâtiraient de manière disproportionnée, de fabriquer leurs produits destinés au marché suisse conformément aux prescriptions selon lesquelles ont été fabriqués les produits étrangers concurrents mis sur le marché suisse. Il est prévu d'accorder ces autorisations à titre temporaire, en attendant que l'adaptation des prescriptions mette fin à la discrimination des producteurs suisses.

### **Réglementation spéciale dans le secteur des denrées alimentaires**

Un régime spécial d'application du «principe Cassis de Dijon» est proposé pour les denrées alimentaires. Il s'inspire de la pratique en vigueur en Allemagne depuis plus de 20 ans. Sous réserve d'une autorisation délivrée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), les denrées alimentaires produites selon les prescriptions techniques de la CE ou, lorsque le droit de la CE n'est pas harmonisé ou ne fait l'objet que d'une harmonisation incomplète, conformément aux prescriptions techniques d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE et qui y sont légalement sur le marché doivent avoir accès au marché suisse. L'autorisation est accordée si la denrée alimentaire concernée ne met pas en danger la sécurité et la santé des personnes et qu'elle satisfait aux exigences de l'information sur le produit. Si ces conditions sont réunies, une décision de portée générale est prise, dont peuvent se réclamer aussi bien les importateurs que les producteurs suisses, ce qui permet d'éviter toute discrimination des entreprises qui produisent uniquement pour le marché domestique. Cette réglementation spéciale présente un double avantage: elle permet l'application du «principe Cassis de Dijon» au secteur des denrées alimentaires – domaine dans lequel la protection de la santé revêt une importance cruciale –, tout en évitant la discrimination des producteurs suisses. Dans les autres secteurs de produits, les mesures présentées plus haut sont suffisantes pour éviter une éventuelle discrimination des producteurs suisses. Une autorisation préalable serait disproportionnée hors du secteur des denrées alimentaires, vu que, dans les prescriptions techniques, seuls quelques cas isolés ont été identifiés comme présentant des différences propres à influencer sur les prix et que, par conséquent, la surveillance du marché permet de garantir le respect du niveau général de protection en Suisse.

## **Autres éléments de la révision**

La révision comporte d'autres points importants; ils concernent le chap. 2 LETC, qui porte sur la législation dans le domaine des prescriptions techniques. Le projet prévoit d'inscrire dans la LETC le principe en vertu duquel les prescriptions techniques doivent être élaborées selon la nouvelle approche (art. 4, al. 5)<sup>19</sup>. D'autres articles règlent l'élaboration des prescriptions techniques applicables à l'information sur le produit (art. 4a), la procédure de mise sur le marché des produits (art. 5) et l'installation, la mise en service et l'utilisation de produits (art. 5a). Le projet prévoit en outre une procédure simplifiée pour les produits déjà homologués à l'étranger selon des prescriptions équivalentes et des allègements concernant l'information sur le produit. Ces aspects ont été, par le passé, une source importante d'entraves techniques au commerce.

La révision partielle est aussi l'occasion de modifier les art. 10 (Accréditation) et 11 (Normalisation), afin de tenir compte des développements intervenus dans ces domaines en Europe depuis l'entrée en vigueur de la LETC.

## **1.4 Motivation et appréciation de la solution proposée**

### **1.4.1 Motivation économique du projet**

L'importance relative des entraves techniques au commerce s'est fortement accrue ces dernières décennies, à la suite des mesures de réduction ou de suppression des droits de douane et des quotas à l'importation prises à la faveur de l'intégration européenne et de la libéralisation mondiale des échanges. Les obstacles techniques au commerce entravent les échanges transfrontaliers de produits et contribuent de ce fait au cloisonnement des marchés nationaux. Cette situation génère tout un éventail de problèmes, à commencer par des prix plus élevés, une concurrence moins vive sur le marché intérieur, une perte de compétitivité internationale pour les producteurs suisses et un potentiel inexploité d'économies d'échelle liées à la division internationale du travail (des débouchés plus vastes permettent une spécialisation accrue et la production en plus grandes séries, donc à un meilleur prix unitaire). Une étude menée à l'automne 2005 par le SECO montre que, sur un échantillon de 50 produits de tous les secteurs, les écarts de prix sont sensiblement supérieurs (env. 30 %) dans les secteurs où il y a des entraves techniques au commerce par rapport aux domaines où il n'y en a pas. Si la Suisse a la possibilité d'accéder sans entrave aux grandes séries de production du marché européen, cela permettra d'abaisser les prix et d'avoir un éventail de produits plus large sur le marché intérieur, ce qui est bon à la fois pour le consommateur et pour notre industrie d'exportation. La révision proposée de la LETC présente globalement un potentiel important pour l'économie suisse. Une estimation – même prudente – d'une partie des effets économiques des réformes montre que celles-ci pourraient générer des économies annuelles se chiffrant en milliards de francs (v. ch. 3.3). On attend en outre des effets supplémentaires au moins aussi importants à moyen terme, même s'il n'est pas possible de les chiffrer en l'état. La réforme proposée est une pièce essentielle de la politique de croissance du Conseil fédéral. Le rapport du Conseil

<sup>19</sup> Pour des détails concernant la «nouvelle approche», v. ch. 1.1.3

fédéral sur la politique de croissance 2008–2011 l'intègre d'ailleurs dans la catégorie des projets de politique économique majeurs de la législature en cours.

## 1.4.2 Vue d'ensemble des résultats de la consultation

Par décision du 29 novembre 2006, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie (DFE) de mettre en consultation le projet de révision partielle de la LETC. Les divergences des prescriptions techniques suisses par rapport au droit de la CE faisaient partie intégrante de la consultation, qui s'est achevée le 16 mars 2007. Le projet a été soumis à 130 destinataires. En comptant les avis remis indirectement par le biais d'organisations faïtières, 155 avis ont été reçus.

Le Conseil fédéral a pris connaissance du résultat de la consultation le 4 juillet 2007<sup>20</sup>. Les pages qui suivent donnent une vue d'ensemble des résultats de la consultation et abordent quelques-unes des questions soulevées lors de la procédure (ch. 1.4.3).

Le projet est soutenu par la majorité des participants à la consultation<sup>21</sup>. Certains ont salué les conséquences économiques positives du projet et son impact potentiel favorable sur la croissance; d'autres estiment que l'introduction du «principe Cassis de Dijon» est un instrument adéquat pour lutter contre le niveau élevé des prix en Suisse. Il ressort également des avis exprimés que le maintien de la compétitivité est en jeu, de même que la survie des entreprises qui produisent en Suisse et importent à cet effet des biens en provenance de la CE ou de l'EEE; la révision de la LETC permettra par conséquent aussi de sauvegarder des emplois en Suisse.

Une partie des participants à la consultation estime que la révision de la LETC n'est qu'un instrument de lutte contre l'îlot de cherté suisse parmi d'autres, et que d'autres étapes sont nécessaires, comme l'autorisation des importations parallèles, y compris pour les médicaments protégés par un brevet, la lutte contre les accords verticaux entre les fournisseurs étrangers et les importateurs ou grossistes, la réduction des droits de douane pour les produits agricoles et l'élimination des obstacles administratifs.

D'autres participants<sup>22</sup> ne se prononcent pas fondamentalement contre le projet, mais font pour certains valoir des réserves importantes. Certains d'entre eux évoquent le caractère unilatéral de l'introduction du «principe Cassis de Dijon» et craignent une discrimination des PME suisses par rapport à leurs concurrentes de l'espace communautaire. Certains craignent également que le projet mis en consulta-

<sup>20</sup> Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante:

<http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2006.html#DFE>

<sup>21</sup> Les cantons AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, VS, ZG, ZH; les partis PDC, PRD, PS, Les Verts; les associations faïtières économiques suisses, SEC Suisse, USS, Travail.Suisse; les associations de consommateurs Acsi, FRC, kf, FPC, Commission fédérale de la consommation; les représentants du commerce de détail CI CDS, Coop, Denner, Migros, Swiss Retail Federation, VELEDES ainsi que UPSA, auto-suisse, Union grisonne des arts et métiers, Gastrosuisse, hotelleriesuisse, Interpharma, IP-Suisse, KGL, Association des petits paysans, Nestlé Suisse, SAA, Société Suisse des Entrepreneurs, Association suisse des droguistes, USM, suissetec, swisscofel, TCS, FTS, SSIC, CCIS, VELEDES, Association de l'industrie suisse des lubrifiants, vips, Viscom, USIE, VSIG, ASIT, Comco, UPSV.

<sup>22</sup> AI, OW, TG, PLS, USAM, chemsuisse, FIAL, Gallosuisse, Union Suisse des Brasseries, Association suisse des droguistes, Fruit-union Suisse, vmi, ACCS.

tion ne soit pas applicable et qu'il induise un gonflement de l'appareil administratif. Par ailleurs, les effets de la révision de la LETC sur l'évolution des prix laissent certains participants sceptiques; ils estiment que les chiffres figurant dans le rapport explicatif sont surévalués et que la révision de la LETC ne constitue en soi pas une avancée décisive pour faire baisser les prix en Suisse.

Les participants qui rejettent le projet<sup>23</sup> expliquent leur position par l'absence de réciprocité et les désavantages qui en découlent pour les PME. Ils émettent en outre des doutes quant aux effets sur le niveau des prix. D'aucuns estiment qu'il faut d'abord harmoniser la législation suisse avec la législation de la CE, ce qui permettrait d'améliorer les échanges commerciaux et l'accès des produits suisses au marché de la CE.

Certains participants<sup>24</sup> se sont exprimés sur des points précis du projet, sans se prononcer globalement sur celui-ci.

### 1.4.3 Questions soulevées à l'occasion de la consultation

#### **Harmonisation systématique des prescriptions techniques suisses avec le droit communautaire**

Certains ont demandé que les efforts d'harmonisation du droit suisse avec le droit communautaire soient poursuivis après l'introduction du «principe Cassis de Dijon»; à leur avis, il convient d'éliminer de façon ciblée les dispositions spéciales du droit suisse qui divergent ou posent des exigences supplémentaires et, parallèlement, d'inclure dans la révision de la LETC l'harmonisation et le dépoussiérage du droit suisse; un rapprochement des prescriptions nationales avec le droit communautaire est par ailleurs exigé dans le domaine des denrées alimentaires. Enfin, des participants ont souhaité que la révision partielle de la LETC soit harmonisée avec la loi sur la sécurité des produits et la loi sur les denrées alimentaires.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il convient d'aller résolument de l'avant dans le processus d'harmonisation du droit suisse avec le droit communautaire. Comme il a été mentionné plus haut (ch. 1.2.2), un examen complet des prescriptions suisses applicables aux produits a été effectué à l'occasion de la révision de la LETC, afin d'identifier les divergences par rapport au droit en vigueur dans la CE; la décision du Conseil fédéral du 31 octobre 2007 introduit de nouvelles règles concernant l'adoption des prescriptions techniques: les divergences avec le droit communautaire seront désormais limitées aux cas où elles sont justifiées par la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant. Cette nouvelle pratique doit être maintenue à l'avenir. La législation sur les denrées alimentaires a déjà fait l'objet de plusieurs adaptations au droit de la CE. Une révision complète de la loi sur les denrées alimentaires est prévue pour 2010/2011. L'objectif est de rendre la législation suisse totalement

23 VD, DTAP, UDC, Nomes, SAB, USP (plusieurs associations du secteur agricole se rallient à l'USP), les associations des arts et métiers Chambre vaudoise des arts et métiers, Gewerbeverband des Kantons GL, Union suisse des détaillants ainsi que ASCOPA, Centre patronal, FER, Promarca, SKW, AEAI, ALPDS.

24 Association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux, Tribunal fédéral, Fyrosol AG, Greenpeace, Industriegasverband Schweiz, Institut de droit de la santé de l'Université de Neuchâtel, KVN, Ligue suisse contre le cancer, nutrinet, Pro Natura, routesuisse, Suva, SSIGE, Association suisse pour la technique du soudage, Swiss Cigarette, TFB, UTP, AESN.

eurocompatible. Vu l'étroite connexité matérielle entre le projet de révision partielle de la LETC et celui de révision de la LSIT, qui doit déboucher sur une loi générale sur la sécurité des produits (LSPro), les deux projets ont été non seulement harmonisés sur le plan du contenu, mais aussi élaborés et soumis aux Chambres fédérales en même temps, afin que le Parlement puisse traiter les deux projets en parallèle.

### **Rapprochement de la protection des consommateurs avec celle de la CE**

Plusieurs participants à la consultation demandent un rapprochement de la protection des consommateurs avec celle de la CE. C'est surtout dans le domaine de la sécurité des produits que ces participants demandent une harmonisation du droit suisse avec le droit communautaire. Ils invitent par ailleurs le Conseil fédéral à mener parallèlement la révision de la LSIT et la révision partielle de la LETC. Ils souhaitent l'eurocompatibilité dans les domaines des conditions générales de vente, de la garantie, du commerce électronique, de la propriété en temps partagé (*time sharing*) et des services financiers transfrontaliers. Ils demandent en outre que la Suisse participe aux systèmes européens d'alerte rapide RAPEX<sup>25</sup> et RASFF<sup>26</sup>. Des participants exigent par ailleurs l'adoption de mesures d'accompagnement du «principe Cassis de Dijon» et jugent que des autorités de surveillance du marché doivent disposer des compétences et des moyens nécessaires pour garantir son application.

Il a déjà été fait mention de la coordination entre les révisions de la LSIT et de la LETC, tant sous l'angle du contenu que du calendrier. Comme il est précisé dans le message sur la révision de la LSIT, il s'agit en l'espèce de transposer dans le droit suisse la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits<sup>27</sup>.

S'agissant de l'exigence de nouvelles adaptations du droit suisse au droit communautaire, le Conseil fédéral a rappelé à plusieurs reprises qu'il était prêt à mettre en œuvre le droit de la CE dans le droit suisse, à condition qu'une telle reprise profite aux consommateurs suisses, tout en servant les intérêts de la place économique

<sup>25</sup> Rapid Exchange of Information System: système d'alerte rapide de la CE dans le domaine de la protection des consommateurs. Le RAPEX se fonde sur la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits (v. note 27).

<sup>26</sup> Rapid Alert System for Food and Feed: système d'alerte rapide de la CE dans le domaine des denrées alimentaires. Le système RASFF se fonde sur le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28.1.2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, JO L 31 du 1.2.2002, p. 1; modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 202/2008 de la Commission du 4.3.2008 modifiant le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, JO L 60 du 5.3.2008, p. 17.

<sup>27</sup> Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3.12.2001 relative à la sécurité générale des produits, JO L 11 du 15.1.2002, p. 4.

suisse. Cette question a suscité le dépôt de plusieurs interventions parlementaires qui viennent d'être liquidées ou sont encore pendantes<sup>28</sup>.

En ce qui concerne la participation de la Suisse aux systèmes européens d'alerte rapide RAPEX et RASFF et à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESI), le Conseil fédéral a décidé, le 14 mars 2008, d'ouvrir des négociations avec la CE. Le Conseil fédéral partage l'opinion selon laquelle les autorités en charge de la surveillance du marché doivent disposer des compétences et des moyens nécessaires pour garantir l'application du «principe Cassis de Dijon». La réglementation spéciale dans le secteur des denrées alimentaires (v. ch. 2.4.3) et la possibilité d'instaurer des exceptions au cas par cas consacrant la primauté du droit suisse lorsque le produit visé présente un danger fournissent aux autorités de surveillance du marché les compétences et les moyens nécessaires à la garantie d'une exécution efficace.

### **Procédure d'homologation simplifiée pour les produits déjà homologués à l'étranger en vertu de prescriptions équivalentes**

La simplification prévue de certaines procédures d'homologation pour les produits déjà homologués à l'étranger en vertu de prescriptions équivalentes a fait l'unanimité lors de la procédure de consultation. Plusieurs participants demandent des précisions, par exemple concernant l'organisation concrète de la procédure simplifiée. D'autres plaident pour une simplification généralisée des procédures d'homologation pour tous les produits homologués à l'étranger et que le nombre des procédures d'homologation devrait être réduit à un strict minimum. Plusieurs participants exigent que les médicaments bénéficient aussi d'une procédure simplifiée.

Différents avis demandent que l'application du «principe Cassis de Dijon» soit étendue aux produits soumis à une procédure d'homologation dans la CE, estimant que le principe doit aussi s'appliquer aux produits soumis à homologation. Un autre participant estime au contraire que, pour des raisons de protection de la santé et de l'environnement, le «principe Cassis de Dijon» ne devrait pas s'appliquer aux produits soumis à homologation.

Le Conseil fédéral souligne que les procédures d'homologation s'appliquent principalement aux produits qui comportent un risque élevé pour la vie ou la santé de l'homme et de l'animal ou pour l'environnement. Si, par l'application du «principe Cassis de Dijon», le marché suisse s'ouvrait aux produits soumis à homologation, les organes suisses d'exécution ne disposeraient pas de dossier d'homologation, ce qui compliquerait, voire empêcherait, la surveillance du marché. Cette situation ne permettrait pas de maintenir le niveau de protection actuel. Il s'ensuit que les pro-

<sup>28</sup> A savoir la motion 04.3790 Leutenegger Oberholzer, la motion 05.3117 du Groupe socialiste, l'initiative parlementaire 05.458 Sommaruga et l'initiative parlementaire 06.490 Leutenegger Oberholzer, qui exigent principalement un rapprochement des dispositions régissant la vente (conditions générales de vente, garantie, commerce électronique) avec le droit communautaire, n'ont pas encore été traitées par les deux conseils. S'agissant de l'initiative parlementaire 06.457 visant à améliorer la protection du consommateur dans le commerce électronique, le Conseil national a décidé en décembre 2007 de ne pas lui donner suite. L'initiative parlementaire 00.421 de Dardel concernant la *time sharing* en matière immobilière a été classée par le Conseil national en juin 2007. La motion 06.3291 du Groupe socialiste, qui demande que le niveau de protection des consommateurs en matière de services financiers transfrontaliers soit calqué sur celui de la CE, et la motion 07.3357 Berberat, qui demande une augmentation des subventions versées aux organisations de consommateurs, n'ont pas encore été traitées au conseil.

duits soumis à homologation ne doivent pas bénéficier d'un accès facilité au marché suisse en vertu du «principe Cassis de Dijon». Dans la CE, ce principe ne s'applique pas non plus aux marchandises soumises à homologation. Au contraire, pour de nombreux produits (p.ex. les pesticides, les biocides, la plupart des médicaments), une autorisation dans chaque Etat de la CE est nécessaire. Les mêmes raisons font que la reconnaissance automatique de tous les produits homologués à l'étranger telle que l'ont exigé certains participants ne peut pas non plus être acceptée.

Si le «principe Cassis de Dijon» ne doit pas être appliqué aux produits soumis à homologation pour les raisons évoquées, un examen des procédures d'homologation actuelles a par contre été entrepris dans le cadre de la préparation du présent message, dans le but de prévoir des simplifications pour les produits déjà homologués à l'étranger en vertu de prescriptions équivalentes. Les résultats de cet examen sont consignés dans le rapport annexé au message. L'examen a révélé que les procédures d'homologation diffèrent considérablement les unes des autres quant à leur nature et à leur organisation. Il s'ensuit qu'une concrétisation qui serait appliquée sans distinction à toutes les procédures prévues par la législation sectorielle ne serait pas judicieuse. La simplification des procédures doit donc être concrétisée secteur par secteur. Les mesures proposées sont présentées dans le rapport en annexe.

### **«Principe Cassis de Dijon»: mise en œuvre autonome ou par voie d'accord international**

Bon nombre des destinataires de la procédure de consultation se sont exprimés sur la question de la mise en œuvre autonome du «principe Cassis de Dijon» ou par voie d'accord international. Les tenants en faveur de l'une et de l'autre option se partagent de manière équilibrée. Plusieurs participants à la consultation sont d'avis que les deux types de réglementation ne doivent pas être considérés comme contradictoires.

Le Conseil fédéral estime que la réglementation autonome et la mise en œuvre par voie d'accord international ne sont pas des options qui s'excluent mutuellement, mais des stratégies complémentaires susceptibles d'éliminer les entraves techniques au commerce. Le 14 mars 2008, il a approuvé le mandat de négociation sur un accord de libre-échange agricole avec la CE. Par ces négociations, il vise un accord qui harmonise les conditions d'accès au marché pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, tout en incluant la mise en œuvre du «principe Cassis de Dijon». Etant donné que l'application unilatérale du «principe Cassis de Dijon» profitera à l'économie suisse<sup>29</sup> et que la conclusion d'un accord international portant sur tous les produits est peu probable dans l'immédiat, le principe sera introduit, par la voie autonome, à l'occasion de la présente révision de la LETC. Si les négociations prévues aboutissent à la conclusion d'un accord, l'application unilatérale sera par la suite relayée en tout ou en partie par une réglementation régissant les secteurs agricole et agroalimentaire sur une base de réciprocité.

### **Mesures visant à éviter la discrimination des producteurs suisses**

Une grande partie des milieux consultés approuvent que des mesures soient prises afin d'éviter la discrimination des producteurs suisses, mais sont toutefois d'avis qu'elles devraient être mises en place de manière plus systématique que ne le prévoyait le projet mis en consultation. Ils s'opposent à une discrimination des entre-

<sup>29</sup> V. ch. 3.3

prises qui axent leur activité sur le marché intérieur. En conséquence, ils demandent des mesures pour éviter une telle discrimination.

De nombreux milieux consultés proposent que l'on retire du projet l'exigence d'exportation effective de la marchandise pour pouvoir profiter des mesures visant à éviter la discrimination des producteurs suisses.

D'autres avis exigent que l'on permette aux entreprises suisses de produire des marchandises qui ne répondent pas aux normes en vigueur en Suisse et de les commercialiser dans le pays si elles sont concurrencées sur le marché intérieur par des produits importés.

Différents participants à la consultation pensent que l'accent doit être mis sur la suppression des prescriptions suisses qui vont au-delà de celles du droit communautaire, par exemple en reprenant tel quel le droit des denrées alimentaires de la CE. Cela contribuerait à leurs yeux à atténuer le problème de la discrimination des producteurs suisses.

Un petit nombre de participants rejettent les mesures proposées pour des raisons de principe, estimant que le problème de la discrimination des producteurs suisses est surestimé. Un participant est d'avis que, en raison du manque d'exemples concrets de secteurs dans lesquels une discrimination provoquerait effectivement des dommages, on a affaire à des objections sans véritable fondement économique.

Le Conseil fédéral estime pour sa part qu'il faut éviter autant que faire se peut de pénaliser les producteurs suisses. Cet objectif ne doit toutefois pas être utilisé pour rejeter de nouvelles mesures visant à l'ouverture du marché. Ce qui est déterminant, ce n'est pas la discrimination potentielle résultant de prescriptions divergentes entre la Suisse et tel ou tel pays membre de la CE, mais une éventuelle pénalisation effective des producteurs indigènes du fait de prescriptions spéciales suisses pesant d'un poids significatif sur les coûts.

A ce jour, on connaît peu de cas de producteurs indigènes pour qui les prescriptions spéciales suisses posent effectivement un problème, et tous ces cas, sans exception, touchent le secteur agricole et agroalimentaire.

Les deux options suivantes, qui se complètent l'une l'autre, sont privilégiées:

1. La mesure la plus importante vise une harmonisation systématique des prescriptions techniques suisses avec le droit communautaire dans tous les domaines où la CE connaît des prescriptions harmonisées. A cet égard, le Conseil fédéral a décidé le 31 octobre 2007 de réduire systématiquement le nombre des prescriptions spéciales suisses par l'harmonisation des prescriptions techniques suisses avec le droit en vigueur dans la CE<sup>30</sup>, ce qui permettra par exemple de résoudre les problèmes qui ont été signalés concernant la discrimination des producteurs suisses dans le secteur des aliments pour animaux. Par ailleurs, la révision prévue de la loi sur les denrées alimentaires revêt une grande importance dans ce contexte.
2. Dans les secteurs où la CE n'a pas de prescriptions harmonisées, une éventuelle discrimination des producteurs suisses ne peut être évitée par une harmonisation avec le droit communautaire, mais uniquement par l'élimination des prescriptions techniques suisses poussant les prix à la hausse.

30 V. ch. 1.2.2

Les mesures qu'il est prévu d'appliquer aux cas de discrimination qui subsisteraient pour les producteurs suisses sont présentées au ch. 1.3.

#### **1.4.4 Modifications apportées à l'avant-projet**

Le message a été rédigé sur la base du projet mis en consultation, étant entendu que les objections, remarques et autres propositions formulées par les milieux consultés ont été intégrées dans la mesure du possible. Les modifications saillantes par rapport au projet mis en consultation sont les suivantes:

- Vu que, dans le domaine des prescriptions techniques, la législation s'aligne de plus en plus sur la nouvelle approche<sup>31</sup>, qui veut que le législateur se contente de fixer les exigences essentielles et se réfère à des normes techniques pour la concrétisation de ces exigences, les principes qui sous-tendent cette nouvelle conception seront inscrits explicitement dans la LETC (art. 4, al. 5).
- Comme l'ont demandé différents participants à la consultation, le projet de révision partielle de la LETC présente des propositions concrètes visant à simplifier des procédures d'homologation pour des produits déjà homologués à l'étranger en vertu de prescriptions équivalentes<sup>32</sup>. L'exposé des mesures proposées à cet égard figure dans le rapport annexé au présent message.
- Une réglementation spéciale concernant la mise en œuvre du «principe Cassis de Dijon» est prévue pour les denrées alimentaires (v. ch. 1.3.). Cette réglementation présuppose un nouvel instrument sous la forme d'une décision de portée générale, qui facilitera l'exécution dans le domaine des denrées alimentaires. Cette mesure permettra en outre d'éviter la discrimination des entreprises suisses qui produisent uniquement pour le marché indigène.
- Afin d'éviter une discrimination économique des entreprises suisses qui produisent uniquement pour le marché national en dehors du secteur des denrées alimentaires, le projet confère au Conseil fédéral la compétence de prévoir, dans les cas de rigueur, une procédure d'autorisation permettant à ces entreprises de fabriquer leurs produits destinés au marché suisse conformément aux prescriptions selon lesquelles ont été fabriqués les produits étrangers concurrents mis sur le marché suisse (v. ch. 1.3).

#### **1.5 Adéquation entre tâches et finances**

La lutte contre les prix élevés en Suisse est une priorité de la politique de croissance 2008–2011 du Conseil fédéral.

En isolant le marché suisse, les entraves techniques au commerce réduisent la concurrence et contribuent au maintien des prix élevés. L'analyse des conséquences économiques de la révision proposée (v. ch. 3.3) montre que la majoration de prix découlant des entraves techniques au commerce peut atteindre entre 10 et 25 %

<sup>31</sup> V. ch. 1.1.3

<sup>32</sup> V. ch. 1.4.3

selon les produits, voire 60 % dans le cas de certains produits sujets à une homologation.

Les différentes mesures exposées dans ce message visent à favoriser l'accès au marché suisse pour des produits en provenance de la CE ou de l'EEE, qui représentent 82 % du total des importations suisses. Les estimations des effets économiques montrent que l'application autonome du «principe Cassis de Dijon» pourrait engendrer sur ces importations des économies annuelles se chiffrant en milliards de francs (v. ch. 3.3).

La baisse du prix des importations en provenance de la CE aura des répercussions sur l'économie dans son ensemble, même si celles-ci sont difficiles à quantifier. La concurrence accrue stimulera l'innovation en Suisse. Les producteurs suisses bénéficieront de prestations préalables meilleur marché en provenance de la CE, rendant ainsi les exportations plus compétitives. Les consommateurs suisses profiteront non seulement d'une réduction des prix, mais également d'un éventail de produits plus large. Au niveau macroéconomique, les gains réalisés tant par les producteurs que par les consommateurs se répercuteront positivement sur la consommation et l'investissement.

Dans une phase initiale, l'introduction des mesures proposées devrait engendrer des coûts supplémentaires pour l'information des instances fédérales, cantonales et des acteurs économiques. Il faudra en outre élaborer les aides à l'exécution présentées au ch. 1.7, notamment les listes des produits ou des catégories de produits qui ne pourront pas accéder librement au marché suisse.

A moyen terme, la Confédération et les cantons devront supporter les coûts découlant de l'information et surtout de la surveillance du marché. Ces coûts seront toutefois compensés par les bénéfices liés à l'harmonisation des prescriptions suisses avec le droit de la CE, ainsi que dans le cadre d'une éventuelle collaboration accrue avec la CE pour la surveillance du marché et l'analyse des risques.

Les coûts supplémentaires pour la Confédération et les cantons sont minimes en regard des bénéfices économiques de la révision pour la Suisse. Pour l'administration fédérale, il faudra compter, à titre temporaire, avec un besoin de financement supplémentaire de 2,65 millions de francs par année pendant une phase initiale de cinq ans au maximum (11 postes et un budget annuel d'un million de francs, v. ch. 3.1). Le projet présente un potentiel macro-économique important et fait partie des projets de la législature en cours qui laissent espérer un effet sur la croissance supérieur à 0.5 % du PIB.

## **1.6 Comparaison et rapport avec le droit européen**

Dans la CE, le principe Cassis de Dijon<sup>33</sup> s'applique depuis plus de 25 ans et fait l'objet d'une abondante jurisprudence, ainsi que d'une surveillance constante et attentive de la part de la Commission européenne. Cette dernière a adopté plusieurs

<sup>33</sup> Dans la CE, le «principe Cassis de Dijon» est aussi connu sous l'appellation de «principe de la reconnaissance mutuelle».

communications<sup>34</sup> et plusieurs rapports<sup>35</sup> pour en assurer la bonne application par les Etats membres.

La mise en œuvre par les Etats membres de la CE du principe de la reconnaissance mutuelle se heurte néanmoins dans la pratique à certains problèmes, comme le manque de transparence, d'approche commune visant à déterminer l'équivalence des niveaux de protection, voire de clarté en ce qui concerne les voies de recours contre la décision négative d'un Etat membre<sup>36</sup>. Sur la base de ce constat, la Commission européenne a décidé de structurer davantage le principe de la reconnaissance mutuelle et a présenté à cette fin une proposition de règlement le 14 février 2007<sup>37</sup>.

Cette proposition de règlement s'inscrit dans le cadre plus général du paquet sur les marchandises, qui vise à renforcer le fonctionnement du marché intérieur. Ce paquet comporte également un projet de règlement fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché dans le contexte de la commercialisation des produits<sup>38</sup> et un projet de décision relative à un cadre juridique commun régissant la commercialisation des produits<sup>39</sup>.

Le Parlement européen a approuvé le 21 février 2008 les propositions des deux règlements et de la décision susmentionnés, tout en y apportant des amendements. Le Conseil de l'UE les a adoptées le 23 juin 2008.

Seul le règlement relatif à la mise en œuvre du principe de la reconnaissance mutuelle sera présenté ci-dessous. Son contenu, tel qu'amendé par le Parlement européen et approuvé par le Conseil de l'UE, comporte les éléments suivants:

Le règlement fixe de manière plus précise la procédure que doivent suivre les autorités nationales qui entendent interdire la mise sur le marché de produits importés d'un autre Etat membre de la CE ou exiger la modification du produit ou la réalisation d'essais supplémentaires, voire le retrait du produit. Lorsque l'autorité veut adopter une telle décision, elle doit notifier son intention à l'opérateur économique, et apporter la preuve que la décision est justifiée par un intérêt public et qu'elle respecte le principe de la proportionnalité. Ainsi, la charge de la preuve incombe à l'autorité qui limite ou interdit l'accès à son marché. La procédure doit respecter les délais suivants: l'opérateur économique dispose de 20 jours ouvrables à compter de la notification par l'autorité compétente pour faire parvenir ses observations à cette dernière. L'autorité dispose ensuite de 20 jours ouvrables pour rendre sa décision. Ce délai peut être prolongé une fois, au maximum de 20 jours ouvrables. Cette procédure s'applique également à l'homologation des produits qui ne sont soumis à une procé-

<sup>34</sup> Communication de la Commission sur les suites de l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes, le 20.2.1979, dans l'affaire 120-78 (Cassis de Dijon), *Journal officiel* C 256 du 3.10.1980, p. 2; Communication interprétative de la Commission – «Faciliter l'accès de produits au marché d'un autre Etat membre: l'application pratique de la reconnaissance mutuelle»; *Journal officiel* C 265 du 4.11.2003, p. 2.

<sup>35</sup> Deuxième rapport biennal sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle au sein du marché intérieur COM(2002) 419 final.

<sup>36</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie 2003–2006 du marché intérieur [COM(2003)238].

<sup>37</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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 3052/95/CE, COM(2007) 36 final.

<sup>38</sup> COM(2007) 37 final.

<sup>39</sup> COM(2007) 53 final.

de d'autorisation que dans certains Etats membres. En outre, les décisions des autorités nationales doivent pouvoir faire l'objet d'un recours devant les juridictions nationales ou d'autres instances de recours. Le règlement prévoit enfin l'établissement de points de contact dans chaque Etat membre, dans le but de favoriser la transparence de la procédure (p.ex. transmission d'informations sur les règles techniques applicables, sur l'existence éventuelle d'une procédure d'autorisation, sur les coordonnées des autorités compétentes dans l'Etat membre et les voies de recours).

Le projet de révision de la LETC a été harmonisé avec ce règlement de la CE. La procédure prévue à l'art. 20 LETC visant à mettre en cause la mise sur le marché en Suisse de produits fabriqués selon des prescriptions techniques étrangères correspond dans ses aspects essentiels à celle prévue par le règlement communautaire. Le règlement 3613/2008 du Parlement européen et du Conseil 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 3052/95/CE pourrait, le cas échéant, servir de base à l'application du «principe Cassis de Dijon» dans le cadre d'un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire.

La révision partielle de la LETC en vue de l'application autonome du «principe Cassis de Dijon» est compatible avec le droit communautaire, mais diffère de l'application de ce principe dans la CE sur deux points. D'une part, le projet suisse, de par sa nature autonome, prévoit l'application du principe aux seuls produits importés en Suisse, tandis que le principe s'applique de manière réciproque dans la CE. L'application unilatérale du «principe Cassis de Dijon» en Suisse vaut pour les mêmes produits que dans la CE, ainsi que pour les produits fabriqués selon les prescriptions harmonisées de la CE que la Suisse n'a pas encore reprises et pour lesquels aucune exception n'a été arrêtée par le Conseil fédéral. D'autre part, une réglementation spécifique est prévue pour l'application du «principe Cassis de Dijon» dans le secteur des denrées alimentaires (v. ch. 1.3), qui s'inspire de la pratique allemande dans ce domaine: Le § 54 du code allemand régissant les denrées alimentaires, les objets usuels et les aliments pour animaux restreint le principe de la libre circulation des marchandises en disposant qu'une décision de portée générale est nécessaire à la mise sur le marché des produits qui ne satisfont pas aux prescriptions techniques allemandes. Les décisions de ce type doivent être demandées auprès du ministère fédéral compétent, qui examine conjointement avec d'autres autorités si le produit présente un risque pour la santé et peut rejeter la demande ou y donner suite. La décision de portée générale s'applique par la suite aux produits similaires qui sont déjà sur le marché dans des Etats membres de la CE. D'autres importateurs peuvent par conséquent s'appuyer sur une décision de portée générale pour importer leurs produits en Allemagne, à condition de respecter les conditions prévues par la décision.

## **1.7 Mise en œuvre**

L'exécution de la LETC révisée se fera dans le cadre des structures cantonales et fédérales existantes (offices fédéraux, autorités cantonales, comme le chimiste cantonal ou les organisations auxquelles sont confiées des tâches d'exécution). La mise en place des structures et des activités liées à l'exécution, leur organisation, leur concrétisation et – surtout – leur financement demeurent du ressort de la législa-

tion sectorielle. La révision partielle de la LETC n'entraîne aucune modification des structures régies par la législation sectorielle; elle ne crée pas non plus de nouvelles compétences.

Le projet prévoit une procédure ad hoc de contestation de la mise sur le marché en Suisse de produits fabriqués selon des prescriptions techniques étrangères, ainsi que la création d'aides à l'exécution. Pour faciliter l'exécution de la loi, différentes listes sont prévues. D'une part, toutes les décisions de portée générale entrées en force qui autorisent la mise sur le marché de denrées alimentaires produites selon des prescriptions techniques étrangères seront réunies dans une liste (v. ch. 2.10.1, commentaire de l'art. 31a). Les produits dont la mise sur le marché est interdite ou assortie de charges en vertu d'une décision de portée générale visée aux art. 19, al. 7 et 20 doivent être portés sur une liste distincte. Il est en outre prévu que le SECO établisse une liste négative comprenant l'ensemble des produits et des catégories de produits qui ne peuvent pas être mis sur le marché suisse sur la base du «principe Cassis de Dijon». Il s'agit en l'espèce des produits et des catégories de produits auxquels le «principe Cassis de Dijon» ne s'applique pas (art. 16a, al. 2), c'est-à-dire les produits soumis à homologation, les substances devant être notifiées en vertu de la législation sur les produits chimiques, les produits qui requièrent une autorisation d'importation, les produits qui sont frappés par une interdiction d'importer et les produits pour lesquels le Conseil fédéral arrête une exception conformément à l'art. 4, al. 3 et 4.

Les produits ou groupes de produits qui ne figurent pas sur les listes négatives et qui sont légalement sur le marché dans la CE peuvent être mis sur le marché en Suisse sans contrôle supplémentaire. Ces listes seront un instrument de travail important non seulement pour les autorités de surveillance du marché, mais encore pour les fabricants, les importateurs et les négociants.

## 1.8 Classement d'interventions parlementaires

Le présent message répond aux questions soulevées par la motion 04.3473 Hess<sup>40</sup> et la motion 05.3336 Germanier<sup>41</sup>, qui peuvent dès lors être classées.

Les objectifs des postulats 04.3390 Leuthard, 05.3122 du Groupe socialiste et 06.3151 Baumann<sup>42</sup> ont été réalisés: les uns par la publication, le 23 septembre 2005, du rapport sur le «principe Cassis de Dijon»<sup>43</sup>; les autres par l'approbation, le 31 octobre 2007, du rapport intitulé *Examen des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE*<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> V. ch. 1.1.4

<sup>41</sup> V. ch. 2.11.1

<sup>42</sup> V. ch. 1.1.4

<sup>43</sup> Rapport en réponse au postulat 04.3390 Leuthard; le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=9621>

<sup>44</sup> V. note 17

**2** **Partie spéciale**  
**2.1** **Chapitre 1**  
**But, champ d'application et définitions**  
**2.1.1** **Art. 1** **But et objet**

La LETC a aujourd'hui pour but d'empêcher, éliminer ou réduire les entraves techniques au commerce dans le domaine de compétence de la Confédération (art. 1, al. 1). Elle contient donc des dispositions concernant l'élaboration, l'adoption et la modification de prescriptions techniques, les compétences et les tâches du Conseil fédéral et les droits et devoirs d'ordre général des personnes concernées, ainsi que des dispositions pénales d'application générale (art. 1, al. 2).

La présente révision dote la LETC d'un volet supplémentaire. Un nouveau chapitre 3a règle la mise sur le marché de produits fabriqués conformément à des prescriptions techniques étrangères. L'aperçu des dispositions de la loi, à l'al. 2, sera donc complété par une nouvelle *let. bbis* («Les dispositions régissant la mise sur le marché de produits fabriqués conformément à des prescriptions techniques étrangères»).

**2.1.2** **Art. 2** **Champ d'application**

L'art. 2 règle le rapport de la LETC – législation cadre – avec la législation sectorielle de la Confédération. Par législation sectorielle, on entend les lois fédérales et les ordonnances qui contiennent des dispositions sur certains produits, certaines catégories de produits ou certains aspects des produits, notamment dans la perspective de leur mise sur le marché.

Le texte actuel fixe comme principe, à l'al. 1, que la LETC s'applique à tous les domaines dans lesquels la Confédération édicte des prescriptions techniques. L'al. 2 énonce que les dispositions fixées au niveau de la loi (lois fédérales et arrêtés fédéraux de portée générale) ou d'accords internationaux allant au-delà de la LETC ou y dérogeant priment cette dernière. A l'inverse, la LETC prime les ordonnances sectorielles si les dispositions divergentes de celles-ci n'ont pas été prévues expressément dans une loi sectorielle.

L'al. 2 dispose que la mise sur le marché de produits conformément à des prescriptions techniques étrangères est régie par la LETC. Il est ainsi clairement établi que les dispositions du chap. 3a et de l'art. 20 de la LETC priment le droit sectoriel. Comme la nouvelle Constitution ne connaît plus la forme de l'arrêté fédéral de portée générale, fondé naguère sur la Constitution de 1874, l'art. 2, al. 2 a été adapté en conséquence.

L'al. 3 prévoit en outre, en dérogation à l'al. 2, une réserve générale en faveur des législations sectorielles pour ce qui est de deux dispositions, l'art. 3 (Définitions) et l'art. 19 (Compétences des organes d'exécution). Sur ces deux points, la législation spéciale prime même si la dérogation est fixée par voie d'ordonnance.

### 2.1.3

### Art. 3 Définitions

L'art. 3 contient toute une série de définitions qui ne sont pas modifiées sauf aux let. d, e et p. Par ailleurs, une nouvelle définition est ajoutée à la let. q, celle d'«information sur le produit».

La let. d définit la «mise sur le marché». Elle couvre les formes les plus diverses de distribution, de remise ou d'utilisation d'un produit, que ce soit à titre onéreux ou gratuit et sans tenir compte de la nature juridique de la transaction. Le public doit être protégé des risques liés à des produits qui ne sont pas sûrs, même si ceux-ci sont mis sur le marché gratuitement à des fins commerciales. Ainsi, des produits de l'entreprise sont souvent distribués gratuitement au personnel comme composante ou complément du salaire. Mais en général, un produit n'est distribué gratuitement à la clientèle d'un magasin ou à un large public que si sa mise sur le marché vise un impact publicitaire. Il ne serait pas non plus justifié de faire une distinction concernant la mise sur le marché selon que le produit est neuf, d'occasion, reconditionné ou profondément modifié.

Quatre faits sont assimilés à une mise sur le marché (ch. 1 à 4):

1. *L'usage en propre* d'un produit à des fins commerciales et professionnelles est chose courante. Les usines utilisent souvent des installations, appareils et dispositifs qu'elles fabriquent. Il ne serait pas justifié de mettre en danger les collaborateurs d'une entreprise avec des produits qui ne répondent pas aux mêmes exigences de sécurité que ceux destinés au public. Le critère de la sécurité des produits doit aussi être valable pour les collaborateurs, les exploitants et leurs proches. Bien entendu, les réserves formulées quant à l'expérience spécifique dont disposent l'industrie et les arts et métiers et aux connaissances techniques requises pour l'usage de produits à risques restent ici aussi applicables. Ceci étant posé, l'usage et la consommation à l'intérieur de l'entreprise sont sans risques et par conséquent autorisés.
2. Il serait injustifié de ne pas soumettre les prestataires de services à l'obligation de mettre sur le marché des produits sûrs. L'utilisation d'un produit dans le cadre d'une prestation de services est par conséquent assimilée à une mise sur le marché. Les clients des prestataires de services ont droit à la même sécurité pour un appareil laser, un appareil d'entraînement, du matériel de sport, etc. que ceux qui achètent ces produits dans un magasin ou par correspondance.
3. Il en va de même pour la mise à la disposition de tiers d'un produit, par exemple lorsqu'un point de vente met à la disposition d'une personne intéressée un appareil destiné aux loisirs ou au bricolage ou un équipement de cuisine ou lorsque, lors d'expositions ou de foires, le public peut tester des articles de démonstration.
4. La loi s'applique non seulement à la mise sur le marché du produit, mais aussi à l'offre qui en est faite. Les attentes des utilisateurs en matière de sécurité prennent forme dès ce stade, c'est-à-dire parfois avant même que le produit ne soit disponible à l'achat. C'est ainsi que des prototypes et leur utilisation sont présentés au public lors de foires, avant même que le premier modèle ne soit produit en série. Il arrive que la publicité et le battage autour des nouveaux produits démarrent très en amont dans les médias écrits et

électroniques et que le grand public se fasse déjà une idée de ce que sera la sécurité du produit concerné.

*Let. e:* ne concerne que le texte allemand.

A la *let. p*, une légère retouche est opérée: l'expression «contrôle ultérieur», qui désigne les actes d'autorité des organes d'exécution touchant à la commercialisation de produits et visant à ce que les produits offerts, mis sur le marché ou mis en service répondent aux prescriptions techniques, est remplacée par «surveillance du marché», adoptée dans la CE et l'EEE. L'harmonisation manifeste de la terminologie entre la Suisse et la CE est nécessaire pour éliminer tout malentendu dans la collaboration avec des partenaires étrangers.

Le terme «information sur le produit» est introduit à la *let. q*. Il porte sur les indications et les marquages juridiquement obligatoires en vertu de la réglementation étatique. Les indications et marquages facultatifs tels que les labels ne tombent pas sous le coup de cette définition. Les prescriptions en matière d'information sur le produit sont des prescriptions techniques au sens de la *let. b*.

Une énumération non-exhaustive figurant à la *let. q* décrit quelles indications et marques font partie de l'information sur le produit. La protection des marquages au titre du droit de la propriété intellectuelle est réservée.

La publicité est volontairement absente de la définition car les prescriptions qui limitent la publicité concernent généralement les modalités de vente. Seule la publicité imprimée sur l'emballage ou incluse dans ce dernier fait partie des informations sur le produit, en tant qu'inscription sur l'emballage ou notice explicative. Des exigences légales quant à ces messages publicitaires peuvent faire obstacle aux échanges, dès lors qu'il est nécessaire de modifier l'emballage. Ce type de publicité est directement et physiquement lié au produit et ne doit être contesté que si un intérêt public au sens de l'art. 4, al. 3 et 4, l'exige.

Les attestations et déclarations de conformité ne sont pas considérées non plus comme des informations sur le produit. Ces documents sont des preuves de conformité devant satisfaire aux dispositions de la section 1 du chapitre 4.

Comme exposé au ch. 2.1.2, les définitions de l'art. 3 ne priment pas les définitions contraires des dispositions spéciales du droit fédéral. Dans le domaine très technique des dispositions relatives aux différentes catégories de produits, les définitions jouent un rôle majeur et sont souvent fixées dans des ordonnances. Si les définitions de la LETC primaient, cela pourrait perturber le fonctionnement des législations sectorielles.

## **2.2 Chapitre 2 Adoption de prescriptions techniques**

Comme il ressort de l'art. 1, empêcher les entraves techniques au commerce est une priorité absolue de la LETC. Les principes présidant à l'élaboration des prescriptions techniques jouent à cet égard un rôle important. Les art. 4 et 5 (Elaboration des prescriptions techniques en général *et* Elaboration des prescriptions techniques quant aux aspects procéduraux) sont complétés. Par ailleurs, deux nouveaux articles régissent l'un l'élaboration des prescriptions techniques applicables à l'information sur le produit (art. 4a nouveau) et l'autre l'élaboration des prescriptions techniques appli-

cables à l'installation, à la mise en service et à l'utilisation (art. 5a nouveau). L'art. 6 (Transmission d'informations et consultation internationales) reste inchangé.

### 2.2.1

#### Art. 4

#### Elaboration des prescriptions techniques en général

L'art. 4 s'adresse au législateur. L'*al. 1* fixe le principe selon lequel les prescriptions techniques doivent être élaborées de manière à ne pas engendrer d'entraves techniques au commerce. A cette fin, comme le dispose l'*al. 2*, il faut veiller à ce que les prescriptions techniques suisses soient compatibles avec celles de nos principaux partenaires commerciaux. Vu les interrelations économiques étroites entre la Suisse, d'une part, et la CE et l'EEE, d'autre part, le droit de ces derniers est naturellement au premier plan, mais il pourrait également s'agir de réglementations d'autres Etats, tels que les Etats-Unis ou le Japon.

Il n'est possible de déroger à ce principe que selon les critères de l'*al. 3*, c'est-à-dire dans la mesure où des intérêts publics prépondérants l'exigent (let. a). En outre, en cas de réglementation spéciale nationale, les dérogations ne doivent pas pénaliser arbitrairement les produits étrangers, ni, sous couvert de protéger des intérêts publics, constituer une restriction déguisée aux échanges (let. b). La modification de loi sera l'occasion d'inscrire expressément dans la LETC, au moyen d'une nouvelle *let. c*, le principe de proportionnalité (v. le principe de l'activité de l'Etat régie par le droit à l'art. 5, al. 2, Cst., RS 101). Il s'agit seulement d'une harmonisation avec la révision de la loi sur le marché intérieur (art. 3, al. 1, let. c; RS 943.02). L'*al. 4*, qui énumère les intérêts publics à protéger, demeure inchangé.

Après que la CE a confirmé, suite à un examen approfondi, la nouvelle approche pour les prescriptions techniques sous-tendant le marché intérieur et l'a étendue à de nouveaux domaines (v. ch.1.1.3), cette approche doit aussi être inscrite dans la LETC au moyen du nouvel *al. 5*. Il n'y a toutefois là rien de nouveau, puisque les prescriptions techniques suisses ont déjà été largement harmonisées avec celles de la CE sur la base de l'art. 4, al. 2 LETC et que la nouvelle approche a été mise en œuvre indirectement dans le droit suisse.

Désormais, les prescriptions techniques devraient en principe être exclusivement élaborées selon la nouvelle approche. Des dérogations à ce principe ne sont admissibles que si nos principaux partenaires commerciaux prévoient également de telles dérogations.

Lors de l'élaboration de prescriptions techniques, il faudra dorénavant se concentrer explicitement sur le niveau de protection et sur les objectifs à atteindre, et non sur la solution technique à retenir pour obtenir le niveau de protection (let. a).

Les produits mis sur le marché ou en service sont légalement sur le marché s'ils satisfont aux exigences essentielles.

Les normes techniques généralement élaborées par des organismes européens de normalisation sur mandat de la CE et de l'AELE dictent la solution technique pertinente pour le niveau de protection requis. Ces normes techniques n'ayant pas force obligatoire, elles sont facultatives. On présume qu'un produit remplit les exigences essentielles et donc les conditions légales lorsqu'il correspond aux normes désignées, publiées dans la Feuille fédérale (art. 4, al. 5, let. b et c). Lors de cette publi-

cation, le titre, le numéro et la référence de la norme correspondante doivent être indiqués.

Si le producteur choisit une autre solution technique qui ne se base pas sur les normes désignées, il ne peut pas bénéficier de la présomption de conformité et doit apporter la preuve qu'il a satisfait d'une autre façon aux exigences essentielles.

Si ce type de législation technique a l'avantage d'éviter aux autorités de devoir fixer les détails techniques, il encourage aussi l'innovation car le producteur est en principe libre de fabriquer ses produits selon les normes techniques désignées ou de retenir d'autres solutions techniques. La seule chose qui importe est qu'il satisfasse aux exigences essentielles spécifiées dans les prescriptions techniques. Les innovations, si primordiales pour la croissance en Suisse, restent en tout temps possibles, car le progrès technique n'est pas entravé par des réglementations de détail contraignantes.

Cette nouvelle manière de considérer les prescriptions techniques substitue, dans de larges domaines du droit technique, un concept de co-régulation à ce qu'il est convenu d'appeler l'ancienne approche<sup>45</sup>, selon laquelle le législateur édicte des prescriptions techniques très détaillées. La nouvelle approche opère une plus grande division du travail entre les actes d'autorité et la prise de responsabilités par les milieux économiques privés. Grâce à la longue tradition des procédures de consultation de la Suisse, les conditions optimales ont pu être réunies pour recourir davantage à l'avenir à cette approche de co-régulation.

Comme l'homologation obligatoire constitue une lourde atteinte à la libre circulation des marchandises, elle devra être limitée aux cas où elle est indispensable à la sauvegarde des intérêts publics prépondérants au sens de l'art. 4, al. 3 et 4, et où des mesures moins lourdes, telles qu'une évaluation de la conformité par un tiers, ne suffisent pas à garantir cette protection (al. 6). Si le droit fédéral ne prévoit pas d'obligation d'homologation pour la mise sur le marché d'un produit ou d'un groupe de produits, il faut alors partir du principe que le législateur y a renoncé, au sens d'un silence qualifié, conformément au principe de l'al. 6, et donc qu'une réglementation exhaustive existe au niveau fédéral. Il n'est donc pas possible, dans ces cas-là, de soumettre la mise sur le marché de certains produits à une homologation dans certains cantons ou certaines communes, comme cela s'est manifestement produit pour des appareils destinés au raccordement au réseau de distribution de l'eau, du gaz ou de l'électricité.

## 2.2.2

### **Art. 4a (nouveau)**

#### **Elaboration des prescriptions techniques applicables à l'information sur le produit**

L'art. 4a s'adresse aux autorités chargées d'édicter les lois et les ordonnances, mais aussi aux autres organismes responsables de l'élaboration, de l'adoption ou de la modification de prescriptions techniques. Cet article vient compléter l'art. 4.

<sup>45</sup> Pour harmoniser les prescriptions techniques, la CE a fixé, à l'origine, des exigences très détaillées eu égard aux produits. On qualifie aujourd'hui cette façon de voir les choses d'ancienne approche (*Old Approach*). Elle est encore appliquée dans la CE, en particulier pour les médicaments et les denrées alimentaires.

Les dispositions actuelles concernant l'information sur le produit sont souvent très complètes et détaillées. Bien que, selon l'art. 4, al. 2, les dispositions relatives à l'information sur le produit, qui sont des prescriptions techniques au sens de l'art. 3, let. b, doivent être harmonisées avec les prescriptions techniques des principaux partenaires commerciaux de la Suisse, il existe de nombreuses divergences avec le droit communautaire qui ne sont pas justifiées par l'art. 4, al. 3 et 4. Dans les faits, il en est résulté de nombreuses entraves techniques au commerce. L'expérience montre que de nombreux obstacles au commerce découlent aujourd'hui de prescriptions relatives au marquage des produits. Le fait que beaucoup d'organes d'exécution et de tribunaux interprètent et appliquent ces prescriptions dans un sens très large y contribue également<sup>46</sup>. Les principes complémentaires exposés dans le nouvel art. 4a visent à garantir que les prescriptions applicables à l'information sur le produit ne créent plus d'obstacles au commerce non nécessaires.

L'al. 1, let. a, a été formulé en tenant compte de la réglementation en vigueur sur les denrées alimentaires<sup>47</sup>. Il a pour objectif de faciliter la commercialisation dans les différentes régions linguistiques de la Suisse. Par exemple, des produits allemands peuvent être importés en Suisse alémanique sans que les informations sur le produit doivent être traduites dans toutes les langues officielles. La loi ne fixe pas quelle langue doit être utilisée dans quelle région. Imposer une telle disposition occasionnerait un énorme travail administratif et serait quasi impossible à appliquer. Dans le secteur des denrées alimentaires, l'expérience le montre, les informations sur le produit figurent toutefois généralement dans toutes les langues officielles ou dans la langue de la région de vente, bien que la loi ne l'exige pas. En fin de compte, c'est la demande qui doit décider dans quelle(s) langue(s) les informations sur le produit doivent être rédigées.

Les mises en garde et les précautions d'emploi, y compris les instructions qui touchent à la sécurité des personnes, sont présentés de préférence par des symboles compréhensibles par tous. Toutefois, si ces instructions comportent des mots ou des phrases, le droit sectoriel peut exiger, en vertu de la let. b, que les mises en garde et les précautions d'emploi soient rédigés dans plus d'une langue officielle de la Suisse ou dans la langue du lieu de vente. Les constitutions cantonales et les dispositions des communes et cercles sont déterminantes pour déterminer dans quelle langue les mises en garde et les précautions d'emploi, de même que les instructions touchant à la sécurité des personnes doivent être rédigés. Dans les lieux bilingues, ces éléments doivent être rédigés dans les deux langues officielles.

Aux termes de l'al. 2, il est possible, dans certaines circonstances, d'utiliser des expressions d'origine étrangère («*made in*» p.ex.). En outre, des produits délivrés à des personnels spécialisés peuvent n'être libellés qu'en anglais. Les spécialités exotiques et mets étrangers doivent pouvoir être vendus sans mention dans une langue officielle. Par exemple, des vins en provenance d'autres continents sont déjà étiquetés aujourd'hui dans une langue étrangère et vendus tels quels, à la seule condition que l'information reste facile à comprendre pour l'acheteur. Il va par ailleurs de soi que les informations sur le produit peuvent figurer en même temps dans plusieurs langues officielles et langues étrangères.

<sup>46</sup> V. le commentaire de l'art. 19, al. 4.

<sup>47</sup> V. l'art. 26, al. 4, de l'ordonnance du 23.11.2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels, RS 817.02.

Dans les cas précis indiqués à l'*al.* 3, il peut être exigé pour les produits importés, outre la mention de l'adresse à l'étranger, celle d'un responsable en Suisse (l'importateur suisse, p.ex.). En effet, sans la mention d'un responsable, l'exécution serait considérablement plus difficile. Pour les produits chimiques, il serait quasiment impossible de faire appliquer les obligations de communiquer destinées à l'inscription au registre des produits, lequel est notamment utilisé par le Centre d'information toxicologique pour donner des renseignements dans les cas d'urgence. Les produits chimiques dangereux doivent par conséquent comporter une adresse en Suisse lorsque la communication obligatoire n'est pas intervenue au moment de la mise sur le marché. Par ailleurs, la fiche de données de sécurité des produits chimiques dangereux et de certains produits chimiques non dangereux doit mentionner la personne responsable en Suisse en sus d'autres informations nationales sur les exigences de protection des travailleurs et de l'environnement qui ne sont pas harmonisées à l'échelle européenne. La *let. c* se réfère au tabac et produits du tabac et aux boissons distillées assujettis à un impôt à la consommation spécial de la Confédération au titre de l'art. 131 Cst. Si le contrôle fiscal ne constitue pas un intérêt public prépondérant au sens de l'art. 4, al. 4, LETC, les mesures destinées à assurer un contrôle fiscal efficace sont toutefois compatibles, selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, avec le principe de la libre circulation des marchandises, pour autant qu'elles soient nécessaires, c'est-à-dire justes et proportionnées<sup>48</sup>. Les *let. b* et *c* tiennent compte de la décision du Conseil fédéral du 31 octobre 2007 relative aux divergences par rapport au droit en vigueur dans la CE<sup>49</sup>.

## 2.2.3

### Art. 5

#### **Elaboration des prescriptions techniques applicables aux aspects procéduraux de la mise sur le marché des produits**

Les *al. 1* et *2* de l'art. 5 ne sont pas modifiés. Ils sont toutefois complétés par une nouvelle disposition, à l'*al.* 3, concernant les procédures pour les produits déjà homologués à l'étranger en vertu de prescriptions équivalentes.

Il ressort de plusieurs enquêtes que les procédures d'homologation tendent à cloisonner le marché et contribuent à ce que le niveau des prix soit plus élevé qu'à l'étranger. Procéder à une nouvelle homologation de produits déjà homologués à l'étranger est jugé comme le deuxième plus important obstacle technique au commerce. Les critiques portent, en particulier, sur le fait qu'il faille soumettre à une nouvelle homologation en Suisse un produit déjà homologué à l'étranger. D'un point de vue formel, ceci est cependant tout à fait conforme, puisque les dispositions étrangères et suisses prévoient que les produits soumis à homologation doivent être examinés et autorisés par une autorité nationale avant leur mise sur le marché.

Comme les produits soumis à homologation comportent un risque élevé pour la vie et la santé des êtres humains et des animaux ainsi que pour les plantes ou pour l'environnement, il ne serait pas responsable, au regard de la protection de la santé,

<sup>48</sup> V. note 13

<sup>49</sup> *Examen des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE*, rapport en exécution des postulats 05.3122 du Groupe socialiste et 06.3151 Baumann, formulaires n<sup>os</sup> A4 (13), A5.1 (16), A7 (2) et V2 (41). V. note 17.

des animaux, de l'environnement et des consommateurs, de reprendre les yeux fermés la décision d'homologation d'une autorité étrangère. La reconnaissance d'homologations étrangères requiert, en règle générale, un accord international réglant notamment la coopération entre les autorités et l'échange d'informations confidentielles. Il ne serait par exemple pas possible de surveiller le marché pour assurer l'utilisation sans risques d'un médicament sans savoir sur quoi se base la décision de l'autorité étrangère. De plus, on ne saurait déceler et apprécier les risques liés à l'utilisation d'un produit indépendamment de l'évaluation des risques liés à l'utilisation dans le cadre de la procédure d'homologation. Afin de faciliter l'accès au marché de produits soumis à homologation, l'al. 3 dispose qu'une procédure simplifiée, notamment concernant l'expertise, et des émoluments réduits doivent être prévus pour les produits qui ont déjà été homologués à l'étranger en application de prescriptions équivalentes. Par «prescriptions équivalentes», on entend des prescriptions offrant le même degré de protection en ce qui concerne les intérêts publics prévus à l'art. 4, al. 4. Par conséquent, une autorité étrangère a déjà évalué le produit selon des critères qui, comparativement à la Suisse, garantissent un niveau de protection de la santé, des animaux, de l'environnement ou des consommateurs équivalent. La protection des intérêts publics peut donc être réalisée grâce à une mesure moins restrictive pour le commerce consistant, en Suisse, en une simplification des procédures d'homologation. Le principe est le suivant: plus le risque potentiel du produit à évaluer est faible, plus l'examen sera réduit. Les exigences relatives aux documents accompagnant la demande sont généralement harmonisées au niveau mondial et/ou européen. Les documents peuvent notamment être rédigés dans une langue officielle ou en anglais. Ainsi, l'expérience montre qu'un même dossier de demande peut être transmis de la même façon en Suisse qu'à l'étranger, car les documents de demande des produits destinés à être distribués dans plusieurs pays sont la plupart du temps rédigés en anglais. Dans tous les cas, il importe de vérifier le caractère exhaustif de ces documents.

Dans le cadre de la procédure simplifiée, il convient également de vérifier l'équivalence des informations sur le produit. Restent réservées les exigences linguistiques et la mention de la personne responsable en Suisse (art. 4a). Lors de l'élaboration de cette prescription, il faut toutefois veiller à ce que des produits soumis à homologation ne doivent pas être réemballés ou réétiquetés en raison de prescriptions spéciales suisses, à moins que la protection d'un intérêt public prépondérant ne le justifie.

#### **2.2.4 Art. 5a (nouveau) Elaboration des prescriptions techniques applicables à l'installation, à la mise en service et à l'utilisation**

Le nouvel art. 5a règle l'élaboration des prescriptions techniques applicables à l'installation, à la mise en service et à l'utilisation de produits. A l'instar de la réglementation de la CE, l'article fixe le principe selon lequel les prescriptions techniques concernant la mise en service d'un produit ne doivent pas être contraires aux prescriptions relatives à la commercialisation ou à la fabrication (y compris les exigences essentielles concernant l'entretien et la maintenance) du produit concerné. Il en va de même des lignes directrices et des recommandations concernant l'installation, la mise en service ou l'utilisation.

En revanche, les prescriptions concernant l'installation, la mise en service ou l'utilisation d'un produit sont admises, par exemple, pour autant qu'elles n'exigent pas, a posteriori, de modifications touchant à la construction de produits légalement mis sur le marché.

Il est aussi possible, par exemple, d'exiger que seuls des produits de construction appropriés soient utilisés dans des bâtiments, ou des équipements de travail adéquats soient utilisés dans les entreprises (restriction d'utilisation admise). Mais si les prescriptions de mise sur le marché relatives au comportement au feu ou à l'isolation acoustique d'un produit prévoient plusieurs catégories de performance, les prescriptions d'utilisation ne devront pas prévoir de catégorie divergentes de celles-là voire une obligation d'homologation pour l'utilisation. Des dispositions cantonales de ce type ont toutefois été signalées. L'utilisation de pompes à chaleur pour la production d'eau chaude a par exemple été exclue dans un canton. Les prescriptions de ce canton en matière d'économie d'énergie prévoient que, pour la production d'eau chaude dans tous les nouveaux bâtiments, 30 % au moins de l'énergie doivent provenir de sources renouvelables (énergie solaire, géothermie, énergie éolienne, biomasse, etc.). Les dispositions d'exécution prévoient toutefois que l'utilisation de pompes à chaleur pour la production d'eau chaude n'est pas autorisée, bien que celles-ci soient recommandées au niveau fédéral dans le cadre de la promotion des énergies renouvelables, y compris pour la production d'eau chaude.

Aux termes de la loi sur les télécommunications<sup>50</sup> et de la directive européenne concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications<sup>51</sup>, il est possible de limiter l'exploitation d'équipements hertziens pour des raisons liées à l'utilisation efficace du spectre radio ou à la nécessité d'éviter des interférences dommageables.

Par ailleurs, l'art. 5a ne remet pas en cause la compétence de fixer des exigences jugées indispensables pour protéger des personnes (des travailleurs, p.ex.) dans le cadre de l'utilisation d'un produit, pour autant qu'elles n'entraînent pas de modification du produit.

Cette disposition vise seulement à empêcher qu'après la mise sur le marché de produits répondant aux prescriptions légales, la mise en service, l'installation et l'utilisation soient rendues plus difficiles voire impossibles par d'autres prescriptions. Cette disposition ne touche pas sur le fond les compétences cantonales en matière d'installation, de mise en service et d'utilisation de produits. Cependant, les cantons devront exercer ces compétences dans le respect du nouvel article.

<sup>50</sup> LTC, RS 784.10

<sup>51</sup> Directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 1999, concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité.

## 2.3

### Chapitre 3 Compétences et tâches du Conseil fédéral

#### 2.3.1 Art. 10 Accréditation

Après plus de vingt ans d'expérience, la CE a complété, à l'issue d'un examen, la «nouvelle approche» dans le domaine des prescriptions techniques<sup>52</sup> par des dispositions sur l'accréditation et la surveillance du marché. Dans ce contexte, une base légale expresse pour l'accréditation<sup>53</sup> dans le droit communautaire a également été créée, afin de renforcer la coopération entre la CE, l'AELE et l'EA (*European Co-operation for Accreditation*), la Coordination Européenne des organismes d'accréditation. La CE et l'AELE veulent entre autres charger l'EA, à l'avenir, d'élaborer des lignes directrices et des recommandations, notamment pour assurer une procédure uniforme d'accréditation et de désignation des organisations d'évaluation de la conformité dans le domaine régi par la loi. Le nouvel al. 3 crée la base légale qui permettra à la Suisse de s'associer à ces travaux. La formulation correspond à celle qui régit le domaine de la normalisation (art. 11).

#### 2.3.2 Art. 11 Normalisation

La «nouvelle approche» de la CE, initialement limitée aux prescriptions techniques relatives aux produits, a été étendue à la législation concernant les services et la protection de l'environnement. Dans ces domaines également, on s'en remet davan-

<sup>52</sup> V. ch. 1.1.3

<sup>53</sup> Pour s'assurer que les produits répondent aux exigences fixées dans les prescriptions techniques – p.ex. protection de la santé ou de l'environnement – l'Etat édicte les procédures permettant de contrôler que les prescriptions légales ont bien été appliquées. Ces *procédures d'évaluation de la conformité* peuvent notamment revêtir la forme d'essais, d'inspections, de certifications et d'homologations. Le législateur décide de la procédure applicable en fonction du potentiel de risque inhérent au produit. Celle-ci peut aller d'un simple autocontrôle – par exemple pour les machines – à une évaluation par des organismes d'évaluation de la conformité indépendants reconnus par les autorités – par exemple pour les appareils à pression, soumis jusqu'à présent à une homologation étatique ou pour les médicaments. La non-reconnaissance à l'étranger des procédures d'évaluation de la conformité effectuées en Suisse est un obstacle technique au commerce fréquent. L'*accréditation* est un instrument important permettant d'éviter ou d'éliminer ce type d'obstacle au commerce. L'accréditation permet de vérifier et d'attester formellement les compétences techniques et scientifiques des organismes d'évaluation de la conformité sur la base de critères internationaux reconnus (normes de la série EN 45 000 ainsi qu'ISO 17 000). On doit pouvoir garantir par le biais de l'accréditation que des organismes d'évaluation de la conformité répondent à un certain niveau de compétence internationalement reconnu. Ceci contribue évidemment à la crédibilité et l'acceptation des attestations de conformité établies par ces organismes et encourage la reconnaissance internationale des évaluations de la conformité.

Par ailleurs, l'accréditation est un excellent instrument de mise en œuvre des accords entre Etats, ceux que l'on appelle les accords sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, ARM (en anglais: *Mutual Recognition Agreements – MRA*). Le fait d'avoir déjà été accrédité facilite la procédure de reconnaissance des organes d'évaluation de la conformité, dans la mesure où l'accréditation apporte la preuve qu'un organisme remplit ces conditions.

Le fonctionnement d'un système international d'accréditation dépend dans une large mesure des compétences professionnelles et du mode de travail des organismes d'accréditation au niveau national, le but étant qu'une accréditation ait toujours la même valeur, indépendamment du pays qui l'a délivrée. C'est ainsi que peut fonctionner le principe selon lequel les rapports et certificats peuvent être reconnus internationalement.

tage référence à des normes élaborées par les organisations de normalisation sur mandat de la CE et de l’AELE. Il faut donc étendre la base légale de l’art. 11, qui permet à la Suisse de participer au financement des mandats, à tous les mandats d’élaboration de normes auxquelles renverront les prescriptions. Cette «nouvelle approche», selon laquelle le législateur se contente de fixer les exigences essentielles et renvoie à des normes pour la concrétisation de ces exigences, évite non seulement aux services publics de devoir élaborer de volumineuses réglementations de détail, mais encourage aussi l’innovation (v. ch. 2.2.1).

### **2.3.3 Art. 14 Conclusion d’accords internationaux**

La modification de l’*al. 1, let. e*, est une conséquence des adaptations faites aux art. 10 et 11.

## **2.4 Chapitre 3a (nouveau) Mise sur le marché de produits fabriqués conformément à des prescriptions techniques étrangères**

Ce nouveau chapitre 3a est l’élément clé de la révision de la LETC proposée par le Conseil fédéral.

Il convient au préalable de préciser que, même à l’issue de la révision partielle de la LETC, la mise sur le marché de produits sera avant tout régie par les prescriptions techniques suisses figurant dans les lois sectorielles de la Confédération.

La mise sur le marché de produits peut aussi être réglée par un accord international. On peut donc principalement envisager des accords sur la reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité ou des accords d’équivalence, par lesquels les Etats parties reconnaissent l’équivalence de leurs prescriptions techniques, à l’instar de ceux qui ont été conclus en 1999 entre la Suisse et la CE («Bilatérales I»). Il s’agit notamment de l’Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d’évaluation de la conformité (ARM) et de l’Accord sur les échanges de produits agricoles (accord agricole)<sup>54</sup>. Mais on peut aussi envisager des accords assurant l’accès au marché sans équivalence des prescriptions techniques, par exemple par l’application mutuelle du «principe Cassis de Dijon».

Avec l’application unilatérale du «principe Cassis de Dijon» à certaines importations de la CE ou de l’EEE en sus de ces deux canaux traditionnels d’accès au marché, la Suisse introduit un nouvel instrument d’accès au marché qui admet, sous certaines conditions, la mise sur le marché de produits, même si les prescriptions techniques suisses ne sont pas intégralement satisfaites. Comme dans la CE, où le principe ne s’applique pas au domaine harmonisé, il ne s’appliquera pas aux produits pour lesquels les prescriptions techniques suisses sont harmonisées avec celles de la CE.

<sup>54</sup> V. aussi ch. 1.1.2

## 2.4.1

### Section 1 Dispositions générales – Art. 16a      Principe

L'art. 16a, al. 1, institue le «principe Cassis de Dijon» dans la législation suisse. A l'issue de la révision de la LETC, les produits légalement sur le marché dans la CE ou l'EEE pourront en principe circuler librement en Suisse, sans autre contrôle, soit parce que les prescriptions techniques suisses auront été harmonisées avec celles de la CE, soit en vertu d'un accord bilatéral, ou encore du fait de l'application unilatérale par la Suisse du «principe Cassis de Dijon» inscrit dans les nouvelles dispositions de la LETC. L'al. 2 énumère les cas dans lesquels ce principe ne saurait s'appliquer. L'al. 3 donne au Conseil fédéral la compétence d'exclure, dans le respect de conditions strictes, l'application du «principe Cassis de Dijon».

#### Art. 16a, al. 1

L'al.1 règle les conditions légales qui doivent être réunies pour l'application du «principe Cassis de Dijon». Elles sont au nombre de trois:

- a. le produit considéré doit avoir été fabriqué conformément aux prescriptions techniques de la CE et, lorsque le droit de la CE n'est pas harmonisé ou ne fait l'objet que d'une harmonisation incomplète, conformément aux prescriptions techniques d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE;
- b. le produit doit être légalement sur le marché dans l'Etat membre de la CE ou de l'EEE dont les prescriptions techniques ont servi de référence pour sa fabrication;
- c. le produit ne doit présenter aucun risque majeur pour des intérêts publics prépondérants au sens de l'art. 4, al. 4, let. a à e, lorsqu'il est utilisé dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles. Comme c'est le cas dans la CE lorsqu'un produit présente un risque, les organes suisses d'exécution doivent être en mesure d'empêcher la mise sur le marché de produits en vertu du «principe Cassis de Dijon». La procédure de contrôle et, le cas échéant, la mise en cause de ces produits est régie à l'art. 20.

L'al. 1 s'applique tant aux marchandises fabriquées et légalement mises sur le marché dans un Etat de la CE ou de l'EEE qu'aux marchandises provenant d'un autre Etat<sup>55</sup> qui satisfont au droit communautaire ou aux prescriptions techniques d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE et qui sont légalement sur le marché dans l'espace CE ou EEE. Les producteurs suisses peuvent donc mettre sur le marché suisse des produits destinés à l'exportation vers un pays membre de la CE ou de l'EEE. Les exportateurs suisses seront donc sur un pied d'égalité avec leurs concurrents de la CE ou de l'EEE qui, en vertu du «principe Cassis de Dijon», pourront

<sup>55</sup> En ce qui concerne les produits importés de pays tiers dans la CE, on les considère comme «légalement commercialisés» lorsqu'ils ont été «mis en libre pratique dans un Etat membre de la CE». Selon l'art. 24 du traité CE, est en libre pratique dans un Etat membre de la CE tout produit en provenance d'un pays tiers pour lequel les formalités d'importation ont été accomplies et les droits de douane et taxes d'effet équivalent exigibles perçus dans cet Etat membre. En outre, le produit ne doit pas avoir bénéficié d'une ristourne totale ou partielle de ces droits. Dès lors que ces conditions sont remplies, le produit en provenance d'un pays tiers est assimilé aux produits originaires de la Communauté et il bénéficie de la libre circulation des marchandises entre les Etats membres (art. 23, al. 2, du traité CE), donc également du «principe Cassis de Dijon».

exporter leurs marchandises produites selon les prescriptions de leur pays d'origine dans les autres pays membres de la CE ou de l'EEE et donc également en Suisse.

Pour exclure les abus, il faudra que ces producteurs soient effectivement actifs sur le marché en question et que leurs marchandises y soient légalement sur le marché. Cela ne veut pas dire que chaque produit devra d'abord être exporté pour être ensuite mis sur le marché suisse, après avoir été réimporté. Il suffira que des objets de la même série ou d'une série antérieure similaire aient effectivement été mis sur le marché dans le pays en question; c'est-à-dire non seulement exportés pour être stockés, mais véritablement offerts aux consommateurs, et ce afin d'éviter que la loi suisse ne soit contournée par des exportations abusives. La mise sur le marché légale à l'étranger devra être examinée dans le cadre de la surveillance du marché. Les preuves à fournir lors de ce contrôle sont réglées à l'art. 20<sup>56</sup>.

Si des produits sont mis sur le marché en Suisse selon des prescriptions techniques étrangères sans être vraiment légalement sur le marché dans l'Etat déterminant, cette violation des prescriptions techniques suisses tombera sous le coup des dispositions pénales de la législation sectorielle concernée.

Précisons que la possibilité de produire pour le marché suisse selon les règles communautaires ou, dans le domaine non harmonisé ou dans le cadre d'une harmonisation incomplète, selon les prescriptions d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE, se réfère uniquement aux prescriptions techniques telles qu'elles sont définies à l'art. 3, let. b. Cela ne concerne donc pas les dispositions fiscales ou les prescriptions qui ne sont pas relatives au produit, touchant par exemple à la protection des travailleurs<sup>57</sup>. Il en va de même pour les dispositions relatives à la protection des animaux.

#### *Art. 16a, al. 2*

L'al. 2 règle les cas dans lesquels le «principe Cassis de Dijon» n'est pas applicable. Il s'agit en l'occurrence des produits soumis à homologation (let. a), des substances soumises à notification en vertu de la législation sur les produits chimiques (let. b), des produits qui requièrent une autorisation d'importation (let. c) ou qui sont frappés par une interdiction d'importer (let. d) et des produits pour lesquels le Conseil fédéral arrête une exception (let. e) conformément à l'art. 4, al. 3 et 4.

#### *Produits soumis à homologation et substances soumises à notification en vertu de la législation sur les produits chimiques (let. a. et b)*

Les régimes d'autorisation s'appliquant en particulier aux produits qui représentent un risque potentiel élevé pour la vie ou la santé de l'être humain et de l'animal ou pour l'environnement, les produits soumis à homologation en vertu du droit suisse seront exemptés de l'application du «principe Cassis de Dijon» (let. a). Si le marché suisse s'ouvrait sans réserve à ces produits, les organes suisses d'exécution ne disposeraient pas de dossier d'homologation, ce qui compliquerait, voire empêcherait la surveillance du marché. Cette situation ne permettrait pas de maintenir le niveau de protection actuel. Le «principe Cassis de Dijon» ne doit donc pas s'appliquer en ce cas. C'est alors l'art. 5, al. 3, qui intervient: des procédures d'homologation simplifiées sont prévues<sup>58</sup> pour les produits qui ont déjà été homologués à l'étranger en

<sup>56</sup> V. aussi ch. 2.6.3

<sup>57</sup> V. aussi ch. 1.1.1

<sup>58</sup> V. le commentaire de l'art. 5 au ch. 2.2.3.

vertu de prescriptions équivalentes. Dans la CE, le «principe Cassis de Dijon» ne s'applique pas non plus aux marchandises soumises à homologation. Au contraire, pour de nombreux produits (p.ex. les pesticides, les biocides, la plupart des médicaments), une autorisation dans chaque Etat de la CE est nécessaire.

Pour des motifs analogues, les substances soumises à notification en vertu de la législation sur les produits chimiques sont également exclues de l'application du «principe Cassis de Dijon» (let. b).

*Produits qui requièrent une autorisation d'importation (let. c) ou qui sont frappés par une interdiction d'importer (let. d)*

Dans certains cas, la législation suisse interdit l'importation de certains produits ou la soumet à autorisation. On peut citer comme exemples les interdictions d'importer de l'art. 24, al. 2, de la loi sur les épizooties<sup>59</sup>, ou de l'art. 2 de la loi sur les embargos<sup>60</sup>, ou encore les autorisations d'importation de la loi fédérale sur le matériel de guerre<sup>61</sup> et de la loi sur le contrôle des biens<sup>62</sup>. Il peut s'agir de mesures prévues dans des lois fédérales ou des ordonnances du Conseil fédéral, d'un département ou d'un office (p.ex. l'interdiction d'importer des produits de volaille de certains pays, décrétée par le Conseil fédéral pour lutter contre la grippe aviaire). Le «principe Cassis de Dijon» ne s'applique pas à ces produits, pour éviter que ces régimes d'autorisation ne soient contournés.

*Exceptions au «principe Cassis de Dijon» prévues dans les lois ou les ordonnances (let. e)*

Les exceptions générales au «principe Cassis de Dijon» pour sauvegarder des intérêts publics prépondérants ne sont possibles que si les conditions fixées à l'art. 4, al. 3 et 4, sont réunies. En se fondant sur sa décision du 31 octobre 2007, le Conseil fédéral fixera ces exceptions dans l'ordonnance d'exécution de la LETC au plus tard d'ici à l'entrée en vigueur de la révision de la LETC. Le Conseil fédéral a arrêté à l'époque 18 exceptions à l'application – partielle ou totale – du «principe Cassis de Dijon».

Dans les cinq cas suivants, il a intégralement confirmé les prescriptions actuelles qui divergent du droit en vigueur dans la CE et arrêté une exception correspondante au «principe Cassis de Dijon»:

- interdiction du plomb dans les peintures et les vernis;
- prescriptions de sécurité relatives aux produits pour les chemins de fer;
- mention de la teneur en alcool pour les boissons alcoolisées sucrées;
- marques de contrôle des boissons distillées destinées à la consommation;

<sup>59</sup> RS 916.40

<sup>60</sup> RS 946.231

<sup>61</sup> RS 514.51

<sup>62</sup> RS 946.202

- mention de la raison sociale, du prix de vente au détail et des mises en garde combinées sur les produits du tabac et produits contenant des succédanés de tabac destinés à être fumés<sup>63</sup>.

Dans 13 cas, l'exception s'appliquera de manière restreinte ou seulement à titre provisoire<sup>64</sup>:

- installations de combustion alimentées à l'huile, au gaz, au bois et au charbon: exigences de qualité de l'air;
- identification d'une entreprise suisse à titre de personne responsable de la mise sur le marché sur l'étiquette des substances et préparations et sur la fiche de données de sécurité;
- substances stables dans l'air (gaz à effet de serre): limitations, prescriptions en vue de prévenir les émissions et prescriptions sur le marquage;
- interdiction des paraffines chlorées à chaînes courtes dans les peintures et les vernis, les mastics, les textiles ainsi que les matières plastiques et les caoutchoucs;
- exigences posées au bois traité avec des produits pour la conservation du bois et aux matériaux en bois;
- interdiction des phosphates et limitation des agents complexants dans les lessives et produits de nettoyage;
- titre, désignation et contrôle des ouvrages en métaux précieux;
- déclaration de l'élevage en batterie, non admis en Suisse;
- obligation de déclarer les mélanges involontaires avec des substances allergènes dans les denrées alimentaires;
- exigences concernant la combustibilité des produits textiles (articles vestimentaires, rideaux, voilages);
- exigences concernant les déperditions de chaleur des chauffe-eau, des réservoirs d'eau chaude et des accumulateurs de chaleur;
- mention du pays de production des denrées alimentaires;
- mention du pays de production des matières premières des denrées alimentaires.

En ce qui concerne la mention du pays de production, il convient de relever que la Commission européenne a proposé, le 30 janvier 2008, un nouveau règlement concernant l'information des consommateurs en matière de denrées alimentaires. Le projet de règlement de la CE ne prévoit pas d'obligation générale de mentionner le pays de production des denrées alimentaires. Une nouveauté toutefois: en cas de risque de tromperie sur la mention du pays de production, il faut mentionner égale-

<sup>63</sup> Il est vrai que les marques de contrôle des boissons distillées et la mention de la raison sociale et du prix de vente au détail pour le tabac ne servent aucun des intérêts publics cités à l'art. 4, al. 4, LETC. Toutefois, selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, les entraves techniques au commerce doivent aussi être acceptées dans la mesure où ils peuvent être reconnus comme étant nécessaires pour satisfaire aux exigences impératives non citées à l'art. 30 du traité instituant la Communauté européenne, en particulier aux exigences en matière de contrôle fiscal efficace; CJCE *Cassis de Dijon* (note 13).

<sup>64</sup> V. note 17, listes A.1 et A.2.

ment – comme c’est le cas aujourd’hui en Suisse – le pays de production des principales matières premières des denrées alimentaires considérées. De plus, le droit communautaire exige pour toujours plus de denrées alimentaires la mention du pays de production. Une obligation de déclarer correspondante s’applique à la viande bovine et aux produits à base de viande bovine, aux fruits frais, légumes frais et œufs (poinçon sous forme de code de pays). Il est encore trop tôt pour dire avec précision si le règlement définitif prévoira une mention facultative ou obligatoire de la provenance. Il semblerait toutefois que le nouveau règlement de la CE se rapproche du droit suisse. Le Conseil fédéral maintient pour l’heure l’obligation de déclarer mais la réexaminera le moment venu, dans le contexte des négociations en vue de la conclusion d’un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire, tout en tenant compte des impératifs de politique intérieure et de l’évolution du droit européen.

Quant aux dispositions actuelles de la législation sectorielle s’écartant du droit applicable dans la CE ou l’EEE et non confirmées dans le présent projet, l’art. 16a, al. 1, primera, conformément à la règle énoncée à l’art. 2, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, qui veut que la mise sur le marché de produits selon des prescriptions techniques étrangères soit régie par la LETC. Si de nouvelles exceptions au «principe Cassis de Dijon» doivent être arrêtées par le législateur après l’entrée en vigueur de la LETC révisée, elles devront satisfaire aux exigences de l’art. 4, al. 3 et 4. Les exceptions inscrites dans une loi fédérale doivent être expressément désignées comme telles. Elles peuvent être formulées ainsi: «La présente disposition est une exception au sens de l’art. 16a, al. 2, let. e, LETC; en conséquence, l’art. 16a, al. 1, LETC n’est pas applicable».

Il est clair que les producteurs suisses ne peuvent mettre sur le marché suisse leurs produits destinés au marché de la CE ou de l’EEE que si la règle s’applique aussi aux produits importés. D’après ce raisonnement, les producteurs suisses ne peuvent donc pas faire valoir cette possibilité si le «principe Cassis de Dijon» n’est pas applicable pour un produit identique provenant d’un Etat membre de la CE ou de l’EEE (al. 2).

#### *Art. 16a, al. 3*

L’al. 3 donne au Conseil fédéral la compétence d’exclure l’application du «principe Cassis de Dijon» si la CE ou un Etat membre de la CE ou de l’EEE entrave sans raison la mise sur le marché de produits suisses satisfaisant aux prescriptions techniques du pays de destination. Le Conseil fédéral peut décider de frapper d’une telle interdiction tous les produits, ou seulement certains produits d’un partenaire commercial. Il devra, pour ce faire, tenir compte des intérêts économiques de la Suisse et notamment de ses intérêts en matière de politique économique extérieure.

## **2.4.2**

### **Art. 16b Mesures d’accompagnement visant à empêcher la discrimination des producteurs suisses**

Etant donné que l’introduction du «principe Cassis de Dijon» permettra la mise sur le marché, en Suisse, de produits qui ne correspondent pas intégralement aux prescriptions techniques suisses mais à celles d’un Etat membre de la CE ou de l’EEE, le

projet doit prévoir des mesures permettant de prévenir ou de supprimer les désavantages liés aux coûts qui en découleront pour les producteurs suisses. Les mesures complémentaires suivantes seront donc prises.

*Mesure 1:* suppression systématique des prescriptions spéciales appliquées en Suisse dans le cadre de la révision de la LETC et au-delà de la révision afin de prévenir la discrimination des producteurs suisses du fait des prescriptions techniques divergentes. Cette mesure permet d'éviter, au niveau général et abstrait, de telles discriminations. Cette approche a l'avantage de s'attaquer directement aux causes de la discrimination des producteurs suisses. La décision du Conseil fédéral du 31 octobre 2007 et la suppression systématique des prescriptions spéciales suisses se sont soldées par un important succès<sup>65</sup>. Pour qu'une fois la révision de LETC achevée on puisse lutter efficacement contre de nouvelles discriminations résultant de prescriptions spéciales appliquées en Suisse, le SECO créera un guichet unique auquel les producteurs suisses constatant que des prescriptions techniques suisses pénalisent leurs produits pourront communiquer le cas (art. 16b, al. 1).

Ces communications seront examinées par le SECO en collaboration avec l'office fédéral compétent. Le SECO peut recommander aux autorités de modifier ou de supprimer les prescriptions techniques suisses qui ne servent pas à la protection d'intérêts publics prépondérants ou qui s'avèrent disproportionnées au regard de ces intérêts.

*Mesure 2:* si ces désavantages ne peuvent être éliminés par une harmonisation avec le droit communautaire ou une dérogation au «principe Cassis de Dijon», il est prévu, dans des cas dûment motivés, que les entreprises suisses puissent fabriquer leurs produits destinés au marché suisse conformément aux prescriptions régissant la fabrication des produits concurrents dans la CE. L'*al. 3* permet au Conseil fédéral de prévoir une procédure de délivrance d'autorisations limitées dans le temps pour les cas de rigueur permettant aux entreprises suisses qui, à défaut, en pâtiraient de manière disproportionnée, de pouvoir fabriquer leurs produits destinés au marché suisse selon les mêmes prescriptions qui ont régi la fabrication d'un produit étranger concurrent. Ces autorisations, qui doivent être délivrées par l'office fédéral compétent, sont limitées dans le temps jusqu'à ce qu'une solution définitive puisse être trouvée par une adaptation des prescriptions spéciales suisses.

La plupart des cas de discrimination de producteurs suisses signalés concernent le secteur des denrées alimentaires, visé par la réglementation spéciale décrite dans la section suivante. Pour tous les autres cas signalés dans le cadre des travaux préparatoires, la discrimination des producteurs suisses a pu être éliminée par une adaptation correspondant à la mesure 1

### 2.4.3 Section 2 Denrées alimentaires

Pour les denrées alimentaires, une réglementation spécifique est prévue, qui s'inspire d'une pratique allemande relative à l'application du «principe Cassis de Dijon» dans ce domaine.

<sup>65</sup> V. ch. 1.2.2

Cette réglementation spéciale répond à la volonté d'appliquer le «principe Cassis de Dijon» en garantissant la protection de la santé et en évitant la discrimination des producteurs suisses. Elle doit être applicable pour le moins tant que la Suisse ne disposera pas d'un accès réglé par un accord à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESa) et au système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF/Rapid Alert System for Food and Feed)<sup>66</sup>.

#### **2.4.4 Art. 16c Régime d'autorisation**

Les denrées alimentaires au sens de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (RS 817.0) qui n'ont pas été produites spécifiquement selon les prescriptions techniques suisses mais qui satisfont à celles de la CE et – lorsque le droit de la CE n'est pas, ou pas intégralement, harmonisé – à celles d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE, et sont légalement sur le marché de cet Etat peuvent aussi être mises sur le marché en Suisse. Pour ce faire, il est nécessaire de requérir préalablement une autorisation auprès de l'OFSP. La demande est examinée par l'OFSP en collaboration avec les autres autorités concernées. L'autorisation est octroyée sous la forme d'une décision de portée générale. Conformément à la logique de l'art. 16c, cette disposition est valable uniquement pour les denrées alimentaires selon l'art. 16a, al. 1, c'est-à-dire pour les denrées alimentaires qui ne sont pas visées à l'art. 16a, al. 2.

Ne sont pas soumises à autorisation les denrées alimentaires qui ont été produites conformément aux prescriptions techniques suisses, c'est-à-dire confectionnées spécialement pour le marché suisse. La question de l'application du «principe Cassis de Dijon» pour ces produits ne se pose pas par nature.

#### **2.4.5 Art. 16d Conditions d'octroi d'une autorisation**

Aux termes de l'art. 16d, al. 1, les personnes suivantes peuvent déposer une demande d'autorisation (décision de portée générale): les importateurs, les représentants d'une entreprise étrangère en Suisse et les producteurs suisses qui veulent également mettre sur le marché suisse des denrées alimentaires produites en Suisse pour être exportées dans la CE ou l'EEE (mesure visant à empêcher la discrimination des producteurs suisses).

Selon l'al. 2, trois conditions doivent être remplies pour que l'OFSP délivre une autorisation:

- a. Le requérant doit prouver que les denrées alimentaires satisfont aux prescriptions techniques de la CE et, lorsque le droit de la CE n'est pas harmonisé ou ne fait l'objet que d'une harmonisation incomplète, aux prescriptions techniques d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE; il doit également établir de manière crédible que les denrées alimentaires sont légalement sur le marché d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE (let. a).

Est considérée comme preuve la présentation d'un document déclarant que les denrées alimentaires satisfont aux prescriptions évoquées. Comme le

<sup>66</sup> V. note 26

prévoit en outre l'al. 3, le document doit mentionner de manière exacte et exhaustive à quelles prescriptions techniques déterminantes pour la mise sur le marché le produit satisfait. Si une déclaration de conformité ou une attestation de conformité est nécessaire en vertu de ces prescriptions techniques, elle doit aussi être présentée.

Les documents et preuves de conformité remis par le requérant sont alors examinés par l'OFSP.

- b. L'OFSP examine également – le cas échéant conjointement avec les autres offices concernés – si les denrées alimentaires concernées sont conformes au niveau général suisse requis en termes de protection de la santé, autrement dit si les denrées alimentaires ne présentent pas de risques concrets pour la santé. La deuxième condition pour l'octroi d'une autorisation est donc que les denrées alimentaires ne mettent pas en danger la sécurité et la santé des personnes.
- c. Les denrées alimentaires doivent en outre satisfaire les exigences en matière d'information sur le produit selon l'art. 16f (v. ch. 2.4.7).

#### **2.4.6 Art. 16e Forme et portée de l'autorisation**

En cas de décision favorable (les denrées alimentaires peuvent être mises sur le marché en Suisse), une autorisation est délivrée sous la forme d'une décision de portée générale, puis publiée après son entrée en force.

En cas de décision négative (les denrées alimentaires ne peuvent pas être mises sur le marché en Suisse), une décision individuelle est prise et notifiée à l'intéressé. Cette décision peut être contestée auprès du Tribunal administratif fédéral.

Comme le prévoit l'al. 2, la décision de portée générale prise par l'OFSP est valable pour les denrées alimentaires de type similaire en provenance de la CE ou de l'EEE pour autant qu'elles satisfassent aux prescriptions de l'Etat membre de la CE ou de l'EEE concerné sur lesquelles est fondée la décision de portée générale et qu'elles soient légalement sur le marché dans cet Etat. La décision de portée générale est également valable pour les denrées alimentaires de type similaire provenant de Suisse pour autant qu'elles satisfassent aux prescriptions techniques sur lesquelles est fondée la décision de portée générale. Cette mesure vise à prévenir la discrimination des producteurs suisses.

Les producteurs suisses ne doivent pas pouvoir contourner, au moyen d'une décision de portée générale, l'interdiction des méthodes de production prohibées en Suisse au titre de la protection des animaux. Il en est de même des dispositions régissant la protection des travailleurs. L'al. 2, let. b, ch. 2, contient une réserve correspondante.

Comme c'est déjà le cas selon le droit en vigueur, les dispositions suisses en matière de protection des animaux s'appliquent à l'élevage et à l'abattage en Suisse, mais pas – à quelques exceptions près<sup>67</sup> – aux produits importés. La précision susmentionnée permet de garantir que les mêmes exigences restent applicables concernant les prescriptions sur le mode d'élevage et la protection des animaux.

<sup>67</sup> Les exceptions concernent par exemple la déclaration de l'élevage en batterie de poules, interdit en Suisse.

## **Avantages de la présente réglementation:**

1. *Application du «principe Cassis de Dijon» pour les denrées alimentaires:* la présente réglementation permet, sous réserve d'une autorisation, de mettre également sur le marché en Suisse des denrées alimentaires qui n'ont pas été produites spécifiquement selon les prescriptions techniques suisses mais qui satisfont à celles de la CE et – lorsque le droit de la CE n'est pas, ou pas intégralement, harmonisé – à celles d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE et sont légalement sur le marché de cet Etat.

2. *Simplification de l'application du «principe Cassis de Dijon»:* lors des travaux préparatoires liés à la révision de la LETC, les organes d'exécution ont émis la crainte que l'ouverture du marché suisse aux denrées alimentaires ne répondant pas aux prescriptions suisses ne puisse compromettre l'exécution et ont demandé que l'on soumette ces denrées à autorisation. La réglementation proposée permet de placer les mesures de contrôle *avant la mise sur le marché*, alors que la solution présentée dans le projet mis en consultation les prévoyait dans le cadre de la surveillance du marché. Si une décision de portée générale a été rendue au sujet d'une denrée alimentaire, il n'est plus nécessaire de procéder, dans le cadre de la surveillance du marché, à une évaluation des risques que ce produit pourrait présenter pour la santé du fait de sa non-conformité avec les prescriptions suisses.

Dans l'identification des denrées alimentaires nécessitant une autorisation préalable, le marquage des denrées alimentaires peut être utile pour vérifier si les prescriptions suisses sont remplies. Pour les autorités d'exécution, il devrait ainsi être relativement aisé de déterminer si une denrée alimentaire qui est sur le marché suisse requiert une décision de portée générale ou non. Si le marquage (étiquettes, inscriptions sur les emballages) répond aux prescriptions suisses, on peut présumer (présomption réfragable) que la denrée alimentaire a été produite pour le marché suisse et qu'une autorisation n'est pas nécessaire. Si le marquage ne répond pas aux prescriptions suisses, il y a tout lieu de penser que le produit n'est pas destiné essentiellement au marché suisse et qu'une autorisation est nécessaire.

3. *Mesures visant à empêcher la discrimination des producteurs suisses:* comme tous les produits importés en provenance de la CE ou de l'EEE qui ne satisfont pas aux prescriptions techniques suisses requièrent une autorisation préalable de caractère général, également valable pour les producteurs suisses désireux de mettre sur le marché suisse des produits répondant aux mêmes prescriptions, la discrimination des producteurs suisses est écartée pour le secteur des denrées alimentaires. Si une denrée alimentaire produite dans la CE ou dans un Etat membre de la CE ou de l'EEE fait l'objet d'une décision de portée générale, le producteur suisse a également la possibilité de fabriquer cette denrée conformément aux prescriptions concernées, que cette denrée soit destinée ou non à l'exportation.

### **2.4.7                      Section 3            Information sur le produit – art. 16f**

L'expérience montre que de nombreuses entraves techniques au commerce sont dues à des prescriptions divergentes relatives à l'information sur le produit. Le nouvel *art. 16f* règle donc l'information sur les produits mis sur le marché en Suisse conformément au chapitre 3a.

L'*al. 1* a pour but d'éviter le réemballage ou le réétiquetage des produits importés. La disposition prévoit que, pour les produits qui ont accès au marché suisse en vertu du chapitre 3*a*, l'information sur le produit suffit si elle répond aux prescriptions techniques selon lesquelles le produit a été fabriqué. Les exigences de l'art. 4*a* concernant les langues officielles de la Suisse et l'indication du producteur ou d'un responsable en Suisse demeurent réservées.

L'*al. 2* dispose que, pour les produits mis sur le marché en vertu du chapitre 3*a*, il est suffisant de rédiger les mises en garde et les précautions d'emploi dans la langue du lieu de vente, même si le droit sectoriel exige plusieurs langues officielles. Cette règle est conforme à la législation actuelle relative aux installations de télécommunication et à un principe inscrit dans l'ordonnance sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques<sup>68</sup>. Les constitutions cantonales et les dispositions des communes et cercles sont déterminantes pour déterminer dans quelle langue les mises en garde et les précautions d'emploi de même que les instructions touchant à la sécurité des personnes doivent être rédigés. Dans les lieux bilingues, ces éléments doivent être rédigés dans les deux langues officielles. La langue du lieu de vente garantit le même niveau de protection – voire dans certaines circonstances un niveau de protection supérieur – que l'exigence souvent liée à l'habitude aujourd'hui de recourir à deux langues officielles, puisque, au Tessin par exemple, les mises en garde et les précautions d'emploi ne pourront plus à l'avenir être libellées uniquement en allemand et en français. Dans le même temps, ce nouveau principe facilite les importations parallèles.

L'*al. 3* souligne expressément que l'information sur le produit et sa présentation ne doivent pas donner l'impression que le produit satisfait aux prescriptions techniques suisses. Une modification de l'information sur le produit ne peut toutefois être exigée que si cela est indispensable au titre de la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant au sens de l'art. 4, al. 4, let. a à e. Dans le secteur des denrées alimentaires, on peut partir de l'idée qu'un consommateur qui fonde sa décision d'achat sur la composition des produits lit la liste des ingrédients. Il n'y a pas lieu de faire figurer une indication spéciale, en marge de la dénomination de vente, précisant qu'un produit n'est pas conforme à la composition prévue par le droit suisse. Les réclamations doivent en outre être toujours conformes au principe de proportionnalité et ne doivent pas devenir un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction des échanges déguisée<sup>69</sup>.

Précisons, pour être complet, qu'en Suisse les indications de provenance géographique, dont celles inscrites dans le registre géré par l'Office fédéral de l'agriculture recensant les appellations d'origine et les indications géographiques des produits agricoles<sup>70</sup> enregistrées, demeureront protégées après la mise en œuvre du «principe Cassis de Dijon».

<sup>68</sup> Art. 3, al. 5, de l'ordonnance de l'OFCOM du 14.6.2002 sur les installations de télécommunication, RS **784.101.21**; art. 4, al. 1, de l'ordonnance du 12.6.1995 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (OSIT), RS **819.11**.

<sup>69</sup> V. le commentaire de l'art. 19, al. 4 (ch. 2.6.1).

<sup>70</sup> Ordonnance du 28.5.1997 concernant la protection des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles et des produits agricoles transformés, RS **910.12**.

## 2.5

### Chapitre 4 Droits et devoirs des personnes concernées

#### 2.5.1 Section 1 Preuves requises

Les art. 17 et 18 règlent les preuves qui doivent être fournies en rapport avec la mise sur le marché de produits. L'art. 17 règle la question de savoir *qui* doit fournir une preuve, *quand* et *à qui*; l'art. 18, règle la preuve de l'essai et de l'évaluation de la conformité. La procédure régissant la production de ces preuves est exposée dans le commentaire relatif aux art. 19 ss.

#### 2.5.2 Art. 17 Principe

L'al. 1 règle la question de savoir *qui* doit fournir la preuve. Il conserve la règle actuelle, selon laquelle la charge de la preuve incombe à la personne qui offre le produit, le met sur le marché ou le met en service. D'autres personnes, notamment l'acquéreur ou l'utilisateur du produit, en sont exemptes. Le responsable de la mise sur le marché peut être le producteur dans le pays, l'importateur ou le distributeur.

L'al. 2 reprend telle quelle la réglementation d'exception de la loi actuelle, applicable d'une part aux cas où un produit est mis sur le marché à plusieurs reprises sans modification, et d'autre part à la mise sur le marché de produits fabriqués en série.

Les produits passent souvent par toute une chaîne de distribution avant de parvenir entre les mains du consommateur final. Par exemple, un importateur, un grossiste et un détaillant peuvent être impliqués. Conformément à la définition de l'art. 3, let. d, chacun de ces stades est considéré comme une nouvelle mise sur le marché. Par conséquent, le produit doit chaque fois être conforme, et le responsable de la mise sur le marché doit chaque fois pouvoir le prouver. Si toutefois un des maillons postérieurs de la chaîne doit apporter une preuve, il peut s'en décharger dans la mesure où les informations nécessaires peuvent être fournies par un des responsables en amont; c'est là le sens de l'al. 2, let. a.

L'al. 2, let. a, dispense par exemple le détaillant de disposer lui-même de tous les documents nécessaires. Il ne peut cependant pas se décharger de sa responsabilité de vendre des produits conformes en se référant simplement à celui qui le précède dans la chaîne de distribution. Si ce dernier (l'importateur général, p.ex.) ne peut pas fournir les informations nécessaires, l'obligation en incombe alors au maillon précédant dans la chaîne de distribution. Il faut en outre que le produit concerné n'ait pas été modifié le long de la chaîne. Si une machine a été abîmée lors du transport du fabricant au distributeur, la preuve de conformité du fabricant ne vaut que pour les aspects non touchés par le dommage.

Quant à la question de savoir *quand* et *à qui* la preuve doit être apportée, elle est également réglée à l'al. 1. La preuve doit être fournie aux organes d'exécution chargés de la surveillance du marché, à leur demande. Il faut souligner que le respect des exigences régissant l'offre et la mise sur le marché d'un produit n'est en principe pas vérifié avant la mise sur le marché; ce n'est le cas que pour les produits soumis à homologation et les denrées alimentaires visées aux art. 16c à 16e. Il n'y aura pas non plus de contrôle au passage de la frontière (statu quo). Les contrôles auront lieu, comme aujourd'hui, essentiellement par sondage, dans le cadre de la surveillance du marché. On peut aussi imaginer un contrôle au gré des circonstances. Dans ce cas

également, les preuves doivent être fournies aux organes d'exécution, à leur demande. Le responsable de la mise sur le marché n'en est pas pour autant délié de l'obligation de remplir, dès le moment de la mise sur le marché, les conditions requises faisant l'objet de la preuve.

L'*al.* 3 (*nouveau*) énonce que la preuve doit être rédigée dans une langue officielle de la Suisse ou en anglais. La possibilité de rédiger la preuve en anglais ne signifie cependant pas que la procédure administrative peut aussi se dérouler en anglais. Cette dernière doit par principe avoir lieu dans une langue officielle de la Suisse.

## **2.6 Section 2 Surveillance du marché**

Le but de la LETC est d'empêcher ou d'éliminer les entraves techniques au commerce qui ne sont pas justifiées par un intérêt public prépondérant, à tous les niveaux d'activité de l'Etat et dans tous les domaines. C'est également vrai de l'application des prescriptions techniques, qui doit être coordonnée sur les plans national et international afin d'éviter tout obstacle inutile au commerce de marchandises.

Or, pour pouvoir s'instaurer durablement, la libre circulation des marchandises – aussi large que possible dans les limites de ce qu'impose l'Etat pour servir des objectifs légitimes – doit se faire dans le respect des règles. Si la mondialisation des marchés et le report accru de la responsabilité sur les acteurs du marché venaient par exemple à inciter au mépris des prescriptions étatiques en matière de santé, le risque serait d'avoir un niveau de protection insuffisant ou de voir les Etats adopter des réglementations protectionnistes pour le sauvegarder. Pour parer à ce risque, il faut instaurer une surveillance efficace et crédible des produits par l'Etat.

C'est pourquoi l'introduction du «principe Cassis de Dijon» dans la législation suisse est assortie d'un renforcement de la sécurité des produits. La réalisation de cet objectif passe, d'une part, par la révision de la LETC, qui prévoit l'élargissement du champ de compétences des organes de surveillance du marché (art. 19 et 19a) et l'introduction d'une procédure de surveillance du marché pour la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions techniques étrangères (art. 20). Elle passe, d'autre part, par la nouvelle loi sur la sécurité des produits (LSPro). La mise en place des structures et des activités adéquates, leur organisation, leur concrétisation et – surtout – leur financement relèvent des législations sectorielles. Une législation horizontale ne peut pas prendre en compte la diversité des besoins et des possibilités des secteurs concernés.

### **2.6.1 Art. 19 Compétences des organes d'exécution**

L'art. 19 donne aux organes chargés par le droit sectoriel de la surveillance du marché les compétences nécessaires pour accomplir leur tâche en général, compétences qui peuvent éventuellement faire défaut dans la législation sectorielle. Des réglementations plus étendues, divergentes ou plus détaillées sont non seulement possibles dans les lois sectorielles, mais souvent nécessaires. L'art. 19, comme les définitions visées à l'art. 3, est donc soumis à une réserve générale en faveur des lois et ordonnances sectorielles.

Comme il a été exposé plus haut<sup>71</sup>, la présente révision est l'occasion d'adapter la terminologie en remplaçant l'expression «contrôle ultérieur» par celle de «surveillance du marché», usitée au plan international. Le texte de l'art. 19 est modifié en conséquence.

D'après la définition de l'art. 3, let. p, le terme «surveillance du marché» recouvre les actes d'autorité visant à ce que les produits offerts, mis sur le marché ou mis en service répondent aux prescriptions techniques. Dans l'usage courant, on entend par là une surveillance qui, au contraire de l'homologation, n'est pas un préalable à l'accès au marché, mais s'exerce sur le marché. Dans certaines circonstances, l'exécution de ce contrôle peut toutefois comprendre des enquêtes avant la mise sur le marché, par exemple l'examen des conditions de production dans le domaine vétérinaire.

Comme il a été mentionné, la révision partielle de la LETC prévoit d'élargir les compétences des organes d'exécution. La possibilité de réclamer des échantillons, notamment, a été ajoutée aux compétences énumérées à l'al. 1. L'al. 2 permet aux organes d'exécution de prendre des mesures provisionnelles si des soupçons sérieux donnent à penser qu'un danger grave et immédiat menace un intérêt public prépondérant au sens de l'art. 4, al. 4, let. a à e.

Les compétences d'intervention des organes d'exécution citées à l'al. 4 sont complétées par le même catalogue de mesures que celui prévu par la LSPro.

Les organes d'exécution peuvent ainsi ordonner une interruption de la mise sur le marché d'un produit (let. a), prescrire que les risques liés à un produit fassent l'objet d'une mise en garde ou ordonner son rappel ou son retrait (let. b), interdire l'exportation d'un produit dont une interruption de la mise sur le marché a été ordonnée en vertu de la let. a (let. c), ou saisir, détruire ou rendre inutilisable un produit qui présente un danger grave et immédiat (let. d).

Dans l'exercice de ces compétences, les autorités doivent respecter le principe de proportionnalité énoncé à l'art. 5 Cst. A cet égard, le Conseil fédéral souligne qu'il convient désormais de veiller à ce que les organes d'exécution ne prennent pas des mesures disproportionnées par rapport à leur objectif en voulant lutter contre la tromperie. Ainsi, pour juger si l'information sur le produit n'est pas de nature à tromper les consommateurs, il faut toujours partir du principe que ceux-ci sont normalement informés et raisonnablement attentifs et avisés. Par ailleurs, le fait que des consommateurs aient pu avoir été induits en erreur dans des cas isolés n'est pas un argument suffisant. Le risque de tromperie doit en effet faire l'objet d'une pesée des intérêts par rapport aux inconvénients économiques d'une entrave technique au commerce. Cette formulation suit la jurisprudence constante des pays voisins. Le réemballage ou le réétiquetage d'une marchandise ne pourra désormais être imposé que si la protection d'intérêts publics prépondérants l'exige et si l'avantage pour les consommateurs l'emporte sur le dommage économique.

L'al. 5 prévoit que les organes d'exécution compétents en matière d'installation, de mise en service ou d'utilisation de produits ne doivent pas ordonner de mesures qui requièrent a posteriori une modification touchant à la construction d'un produit légalement mis sur le marché. Cette disposition ne touche pas sur le fond les compétences cantonales en matière d'installation, de mise en service et d'utilisation de

<sup>71</sup> V. ch. 2.1.3

produits. Cependant, les cantons devront exercer ces compétences dans le respect du nouvel article.

L'*al. 6* permet aux organes d'exécution d'informer le public du danger que présente un produit lorsque le responsable de la mise sur le marché ne prend pas de mesures efficaces en temps utile. Tant la sécurité et la santé de la population que le principe de transparence qui régit les activités de l'Etat exigent que le public ait accès aux informations dont disposent les organes d'exécution concernant les risques liés à un produit et les mesures prises.

Si la protection d'intérêts publics prépondérants au sens de l'art 4, al. 4, let. a à e, l'exige, les mesures prévues à l'al. 4 sont prises sous la forme d'une décision de portée générale. Elles sont publiées après leur entrée en force (al. 7). Si les autorités savent ou ont tout lieu de penser que les mesures envisagées concernent, outre le destinataire de la décision proprement dit, d'autres responsables de la mise sur le marché, inconnus des organes d'exécution, les mesures doivent être prises sous la forme d'une décision de portée générale. Il ressort qu'une décision de portée générale s'impose dans tous les cas où, d'une part, les destinataires potentiels de la décision ne sont pas tous connus et, d'autre part, la protection du public l'exige.

La loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021) est applicable (al. 8).

La présente révision prévoit l'abrogation de deux dispositions (art. 19, al. 2, let. c, et 20, al. 2) concernant les mesures prises vis-à-vis des produits qui répondent certes aux prescriptions suisses, mais qui constituent un danger grave et immédiat pour un intérêt public au sens de l'art. 4, al. 4. Ce cas de figure est prévu aussi bien par l'al. 4, let. d, que par la LSPro. Il convient par ailleurs de relever qu'une telle situation, certes envisageable en théorie, a peu de risque de se produire dans les faits. Depuis l'entrée en vigueur de la LETC, ces deux dispositions n'ont d'ailleurs jamais été appliquées.

## **2.6.2 Art. 19a Obligation de collaborer et d'informer**

L'obligation d'informer, qui est aussi visée aux art. 17 et 19, est assortie, le cas échéant, de l'obligation de collaborer lors des contrôles. Cette dernière s'impose à toutes les personnes concernées. Le propriétaire d'un immeuble, par exemple, est tenu de donner accès aux ascenseurs aussi bien pour les contrôles étatiques que pour les travaux qui pourraient s'ensuivre.

## **2.6.3 Art. 20 Surveillance des produits fabriqués conformément à des prescriptions techniques étrangères**

Comme c'est le cas dans la CE, lorsque la sauvegarde d'intérêts publics prépondérants l'exige, les organes suisses d'exécution doivent être en mesure d'empêcher la mise sur le marché en Suisse de produits en vertu du «principe Cassis de Dijon». L'art. 20 règle la procédure à suivre dans ces cas. Contrairement à l'art. 19, qui s'applique à tous les produits mis sur le marché en Suisse, l'art. 20 a un champ d'application limité. Il n'est applicable qu'aux produits qui, sans satisfaire aux prescriptions techniques suisses, ont néanmoins accès au marché suisse en vertu du

«principe Cassis de Dijon» ou des mesures visant à empêcher la discrimination des producteurs suisses. Les produits en question doivent cependant satisfaire aux prescriptions techniques étrangères pertinentes et être légalement sur le marché de l'Etat concerné.

Afin de laisser une plus grande marge de manœuvre aux organes d'exécution, la loi ne fixe pas dans le détail la marche à suivre pour contester la commercialisation de produits fabriqués conformément à des prescriptions techniques étrangères. Sur la base de l'expérience accumulée par la CE et de la procédure prévue notamment dans le nouveau règlement CE<sup>72</sup>, il est recommandé de suivre les étapes suivantes.

#### *Première étape: recueillir les informations nécessaires*

Lorsque l'organe d'exécution compétent vérifie un produit, il doit, en toute logique, s'adresser tout d'abord à l'opérateur économique concerné pour que ce dernier fournisse les renseignements nécessaires dans un délai raisonnable. En posant des questions ciblées à l'opérateur économique, il pourra obtenir les informations techniques pertinentes; si nécessaire, il pourra aussi exiger un échantillon du produit (al. 2, 1<sup>re</sup> phrase). Comme le prévoit l'al. 1, il faut, dans le cadre de la surveillance du marché, apporter la preuve que le produit satisfait aux prescriptions techniques visées à l'art. 16a, al. 1, let. a. Il faut également établir de manière crédible que le produit est légalement sur le marché d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE. Un délai de 20 jours ouvrables pour la production de ces informations et des preuves requises semble raisonnable. A cet égard, les prescriptions pertinentes doivent faire l'objet de mentions précises et complètes.

L'organe d'exécution compétent peut exiger que les prescriptions étrangères pertinentes ainsi que l'éventuelle déclaration de conformité ou attestation de conformité soient présentées dans une des langues officielles de la Suisse ou en anglais (al. 2, 2<sup>e</sup> phrase). Cette compétence doit se limiter aux prescriptions déterminantes pour la mise sur le marché du produit en question. En effet, il serait par exemple disproportionné de demander la traduction de tout l'acte législatif.

#### *Deuxième étape: vérifier l'équivalence du niveau de protection*

L'autorité de surveillance du marché compétente vérifie la preuve que le produit est conforme aux prescriptions de l'Etat de provenance et qu'il y est légalement sur le marché (al. 3). S'il existe par ailleurs des soupçons que le produit en question peut présenter un risque majeur, elle devra procéder à l'examen du produit importé et de la documentation relative au produit à la lumière de la législation suisse. L'examen de la proportionnalité doit se fonder sur les prescriptions techniques suisses auxquelles le produit concerné ne satisfait pas. Il est tout à fait possible que la Suisse ait choisi un système de protection différent de celui adopté par un Etat de provenance. Le cas échéant, cette différence n'a pas d'incidence sur l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité des prescriptions techniques en vigueur en Suisse. Celles-ci doivent seulement être appréciées au regard des objectifs poursuivis par les autorités nationales et du niveau de protection qu'elles entendent assurer. Lors de la vérification d'un produit étranger, l'autorité compétente est tenue d'écarter de sa propre initiative l'application des prescriptions techniques qui ne sont pas proportionnées à la lumière des intérêts publics cités à l'art. 4, al. 4. Elle doit ensuite faire une évaluation sur la base de son examen. Si le contrôle révèle que le produit ne satisfait pas

<sup>72</sup> V. ch. 1.6

aux prescriptions techniques pertinentes, qu'il n'a pas pu être établi de manière crédible que le produit est légalement sur le marché d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE ou qu'il s'avère que le produit présente un risque majeur pour des intérêts publics prépondérants au sens de l'art. 4, al. 4, let. a à e, l'organe d'exécution prend les mesures appropriées conformément à l'art. 19.

*Troisième étape: informer l'opérateur économique des résultats de l'évaluation*

Dès que l'organe d'exécution a procédé à la vérification du produit en cause, elle doit en communiquer sans délai les résultats – qu'ils soient positifs ou négatifs – à l'opérateur économique concerné. Il importe en l'espèce que l'autorité compétente expose l'ensemble de ses motifs, y compris si la décision est positive. Une évaluation positive confirme que le produit peut être légalement mis sur le marché en Suisse. En cas d'évaluation négative, il incombe à l'autorité de surveillance du marché qui invoque un motif de restriction à la libre circulation de démontrer concrètement l'existence d'un intérêt public prépondérant ainsi que la nécessité de la restriction en cause et son caractère proportionné par rapport à l'objectif poursuivi (art. 4, al. 3 et 4).

Les organes d'exécution compétents peuvent être, selon la loi sectorielle applicable, aussi bien des autorités fédérales que des autorités cantonales. Il est également envisageable que la Confédération confie la surveillance du marché à des organisations de droit privé spécialisées. L'exécution de la loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques et de ses ordonnances, par exemple, a été en partie déléguée à de telles organisations spécialisées<sup>73</sup>. Le SECO assure la surveillance et la coordination de l'exécution de cette loi.

Si la protection du public l'exige, les mesures prises par les organes d'exécution conformément à l'art. 19, al. 7, doivent être rendues sous la forme d'une décision de portée générale.

La décision de portée générale déploie des effets à l'encontre de l'opérateur économique faisant l'objet de la mesure et à l'encontre de tout autre opérateur économique désirant offrir, mettre sur le marché ou mettre en service un produit de nature identique ou semblable.

Lorsqu'un organe de contrôle cantonal a vérifié le produit et qu'il estime qu'une décision de portée générale doit être rendue, il en fait la demande à l'organe d'exécution compétent de la Confédération. Dans ce cas, il doit soumettre sans délai les mesures qu'il entend prendre à l'autorité fédérale compétente en vertu de la loi sectorielle, afin de les faire confirmer. L'autorité cantonale doit également informer l'opérateur économique concerné de la mesure envisagée. Cette disposition a pour but principal d'unifier à l'échelle nationale la pratique des exceptions instaurées par les organes d'exécution cantonaux, exceptions au «principe Cassis de Dijon» ou aux mesures visant à empêcher la discrimination des producteurs suisses. Sans cette unification, les pratiques cantonales d'exécution risqueraient fort d'être divergentes.

<sup>73</sup> Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), Bureau suisse de prévention des accidents (BPA), Inspection fédérale des ascenseurs en dehors du domaine professionnel (IFA), Concordat intercantonal sur les téléphériques et les téléskis (CITT), Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE), Association suisse pour la technique du soudage (ASS), fondation Agri-Sécurité suisse (AGRISS), Association suisse d'inspection technique (ASIT).

Les autorités cantonales peuvent prendre des mesures provisionnelles si des soupçons sérieux donnent à penser qu'un danger grave et immédiat menace un intérêt public au sens de l'art. 4, al. 4, let. a à e (al. 2, 1<sup>re</sup> phrase).

Si le contrôle visé à l'al. 3 porte sur une denrée alimentaire et que la protection du public exige la révocation d'une autorisation octroyée, l'organe d'exécution cantonal en fait la demande à l'OFSP.

## **2.6.4 Art. 20a Voies de droit**

Les voies de droit sont régies par les dispositions générales de la procédure fédérale (al. 1). Le nouveau Tribunal administratif fédéral sera l'instance de recours (al. 2).

Fondé sur l'art. 48, al. 1, de la loi fédérale sur la procédure administrative, l'al. 1 reconnaît la qualité pour recourir à quiconque est touché par la décision et a un intérêt digne de protection à son annulation ou sa modification. La Commission de la concurrence peut recourir contre les décisions de portée générale prévues aux art. 19, al. 7, et 20.

## **2.6.5 Rapport de la LETC avec la loi sur la sécurité des produits (LSPro)**

L'élargissement de la LSIT pour en faire une loi générale sur la sécurité des produits touche aussi à la nature de cette loi. Son champ d'application, qui couvrirait uniquement la sécurité des appareils et installations techniques, est étendu à la sécurité de tous les produits; parallèlement, la relation avec les autres lois sectorielles est redéfinie, la LSPro étant toujours applicable à titre subsidiaire, pour autant qu'il n'existe pas d'autres dispositions du droit fédéral visant le même objectif. Il y aura donc à l'avenir deux lois, la LETC et la LSPro, portant sur les conditions de mise sur le marché de produits, les deux se distinguant de la législation sectorielle spécifique en tant que lois-cadre horizontales.

Quelles sont les différences entre ces deux lois? Elles règlent toutes deux les exigences relatives à la mise sur le marché de produits<sup>74</sup>. Les deux lois contiennent une définition identique de la notion de mise sur le marché.

Les lois se distinguent par contre quant à l'objectif recherché. En créant des bases pour une harmonisation des prescriptions techniques suisses, la LETC vise à prévenir les entraves techniques au commerce non nécessaires dans toutes les phases et à tous les niveaux de la préparation, de l'adoption et de l'application des prescriptions techniques. La LSPro, quant à elle, vise à garantir la sécurité des produits. Ces deux lois sont donc complémentaires; les deux projets de révision le sont aussi. Tandis que dans le cadre de la révision de la LETC, qui prévoit l'instauration du «principe

<sup>74</sup> En vertu de l'art. 2, al. 1, la LETC s'applique à tous les domaines dans lesquels la Confédération édicte des prescriptions techniques. Par prescriptions techniques on entend les règles de droit fixant des exigences, dont la réalisation constitue une condition de l'offre, de la mise sur le marché, de la mise en service, de l'utilisation ou de l'élimination d'un produit. Selon l'art. 1, al. 2, la LSPro s'applique à la mise sur le marché à des fins commerciales de produits par des producteurs, importateurs, distributeurs et prestataires de services.

Cassis de Dijon», le marché suisse sera ouvert aux produits qui ne répondent pas aux prescriptions techniques suisses, l'élargissement de la LSIT à une loi sur la sécurité des produits hausse le niveau de protection et étend les compétences des autorités pour qu'elles puissent prendre des mesures.

Le fait que les deux lois prévoient des compétences d'intervention pour les organes d'exécution concernant la surveillance du marché et l'évaluation de produits pose la question de la relation entre les dispositions pertinentes. Ces dispositions ont en commun leur subsidiarité par rapport aux dispositions sectorielles, exception faite de l'art. 20 LETC, qui prime sur le droit sectoriel. Contrairement à ce que prévoit la LSPro, la LETC ne limite pas l'autorisation d'intervention des organes d'exécution au risque pour la sécurité et la santé des utilisateurs ou de tiers, mais peut – à certaines conditions – également justifier une intervention pour sauvegarder d'autres intérêts publics visés à l'art. 4, al. 4, let. a à e. Citons par exemple la protection des animaux ou de l'environnement. Les organes d'exécution ont donc une plus grande possibilité d'intervention au titre de la LETC qu'au titre de la LSPro. Toutefois, comme les compétences d'intervention sont les mêmes dans les deux lois, il ne devrait pas, en pratique, y avoir de contradiction entre les deux lois. Pour les contestations relatives à des produits mis sur le marché en Suisse en vertu du «principe Cassis de Dijon», seules les dispositions de la LETC (art. 20) sont applicables en matière de sécurité.

## **2.7 Section 3 Protection des données et entraide administrative**

### **2.7.1 Art. 20b Protection des données**

Les organes d'exécution sont habilités à traiter des données personnelles sensibles (al. 1), afin de garantir l'efficacité de l'exécution de la LETC. La loi du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1) exige à cet égard une base légale explicite.

Pour une mise en œuvre efficace de la LETC, il est indispensable de permettre la conservation sous forme électronique de données et l'échange de celles-ci entre les organes d'exécution, de même que l'entraide administrative avec l'étranger (al. 2).

### **2.8 Art. 21 et 22 Entraide administrative**

Les art. 21 et 22 du texte en vigueur règlent l'entraide administrative, qui se définit comme une démarche des autorités visant à transmettre des informations dans une procédure non (encore) litigieuse. L'entraide administrative se distingue de la coopération internationale en matière pénale et en matière pénale administrative, qui constitue l'entraide judiciaire – dont il n'est pas question ici.

L'art. 21 règle l'entraide administrative en Suisse, nécessaire notamment dans les cas où plusieurs autorités doivent examiner différents aspects d'un même produit. L'art. 22 règle l'entraide administrative internationale. Vu les étroites relations de la Suisse avec l'étranger dans le domaine du commerce de marchandises, notre pays peut avoir intérêt, dans le contexte de l'application des prescriptions techniques, à obtenir des informations par exemple sur un producteur étranger, ses modes de production ou les procédures d'évaluation de la conformité déjà effectuées. Le

besoin d'échange général d'expériences, mais aussi d'échange d'informations liées à la surveillance du marché devrait s'accroître en raison notamment de l'introduction du «principe Cassis de Dijon» visée au chap. 3a. Les art. 21 et 22 donnent aux autorités compétentes la possibilité d'échanger, dans le cadre de leur activité de surveillance du marché, des informations avec d'autres autorités et institutions suisses et étrangères.

Ces deux dispositions sont légèrement modifiées.

Les expressions «organes compétents de la Confédération et des cantons» (art. 21) et «office fédéral» (art. 22, al. 1 et 2) sont remplacées respectivement par «autorités compétentes de la Confédération et des cantons» et «autorité», et les phrases sont modifiées en conséquence. Ces modifications d'ordre terminologique visent à englober les autorités fédérales qui, sans être un office au sens traditionnel, sont également concernées par ces dispositions, de même que les autorités cantonales.

Par ailleurs, la possibilité d'accorder l'entraide administrative internationale est étendue à des autorités étrangères aux institutions étrangères et internationales (art. 22, al. 1 et 2). Cette extension est nécessaire pour permettre la coopération avec des institutions comme la CE et des agences internationales comme l'Autorité européenne de sécurité des aliments.

## **2.9 Chapitre 5 Dispositions pénales**

La législation technique récente tend à confier toujours davantage la responsabilité de l'évaluation, la notification et la preuve de la conformité aux personnes qui fabriquent le produit, l'offrent, le mettent sur le marché ou le mettent en service. Ce système, s'il renforce la liberté économique, augmente également le risque d'abus. Il est dès lors important de limiter ce risque par des dispositions pénales crédibles. Pour ce faire, les art. 23 à 28 règlent de manière uniforme, par des dispositions pénales spéciales, les problèmes liés aux faux dans les titres, notamment ceux découlant du faux, de la constatation fausse, de l'obtention frauduleuse d'une constatation fausse et de l'utilisation d'attestations fausses ou inexactes. Ces dispositions pénales spéciales priment les dispositions correspondantes du code pénal<sup>75</sup>. Des dispositions pénales spécifiques aux produits, pour des faits autres que ceux réglementés par la LETC, restent dans de nombreux cas nécessaires, dans la mesure où une loi horizontale ne peut tenir compte des besoins très différents de chaque secteur. Les dispositions ci-après sont légèrement modifiées.

### **2.9.1 Art. 27 Titres étrangers**

Pour garantir la sécurité du droit, cette disposition précise que les titres étrangers, et non seulement suisses, peuvent faire l'objet des art. 23 à 26. Il faut en effet éviter de privilégier les personnes coupables de faux, de constatation fausse, d'obtention frauduleuse ou d'utilisation illicite concernant des attestations, rapports et certificats *étrangers*. Cette disposition sera complétée par une référence à l'art. 28, sans autre modification.

<sup>75</sup> RS 311.0

## 2.9.2

### **Art. 28** **Etablissement non autorisé de déclarations** **de conformité, apposition et utilisation non autorisées** **de signes de conformité**

L'art. 28 vise à empêcher que des déclarations de conformité ne soient établies ou que des signes de conformité ne soient apposés sur des produits qui ne répondent pas aux prescriptions techniques. L'objectif est d'éviter que des produits non conformes ne soient mis sur le marché.

La let. c étend la portée de l'article aux faux dans les déclarations de conformité à des prescriptions techniques étrangères.

## 2.9.3

### **Art. 28a** **Absence de demande de l'autorisation prévue** **à l'art. 16c**

Le nouvel art. 28a punit quiconque, intentionnellement, met sur le marché, sans en avoir reçu l'autorisation, des denrées alimentaires qui ne répondent pas aux prescriptions techniques suisses ou ne respecte pas les conditions et charges attachées à l'autorisation. Est également punissable quiconque donne, dans la demande d'autorisation, des indications fausses ou non conformes à la réalité concernant des aspects essentiels pour l'octroi de l'autorisation.

## 2.10

### **Chapitre 6 Dispositions finales**

### 2.10.1

#### **Art. 31a (nouveau) Exécution**

Le nouvel art. 31a contient des dispositions relatives à l'exécution. Pour faciliter l'exécution de la loi, il est prévu de tenir la liste des décisions de portée générale entrées en force concernant la mise sur le marché de denrées alimentaires fabriquées conformément à des prescriptions techniques étrangères. Il est également prévu de tenir la liste des décisions de portée générale visées aux art. 19, al. 7, et 20.

Cette seconde liste a pour objectif premier de renseigner les importateurs et les responsables de la mise sur le marché. Elle constituera également une précieuse source d'information pour les organes d'exécution.

### 2.11

#### **Modification du droit en vigueur**

#### 2.11.1

##### **Loi fédérale sur l'alcool<sup>76</sup>**

#### **Condensé**

Selon l'art. 2, al. 2, de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool, les produits alcooliques obtenus uniquement par fermentation dont la teneur en alcool ne dépasse pas 15 % du volume ne sont pas soumis aux dispositions de la loi.

<sup>76</sup> Lalc, RS 680

L'évolution dans le domaine de la viticulture et de l'œnologie fait que la production de vins naturels dont la teneur en alcool dépasse 15 % du volume sans adjonction d'alcool ne cesse d'augmenter. Les incertitudes des importateurs et producteurs de vins sont ainsi devenues de plus en plus fréquentes ces dernières années. Les vins d'une teneur en alcool supérieure à 15 % du volume n'étaient donc souvent pas déclarés en vue de l'imposition, ce qui entraînait des procédures de rappel d'impôt et des procédures pénales. La modification de la loi fédérale sur l'alcool devrait permettre de lever ces incertitudes, tout en adaptant la législation suisse à la réglementation européenne.

## Contexte

Selon l'art. 32<sup>bis</sup>, al. 1, de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, la Confédération avait le droit de légiférer sur la fabrication, la vente et l'imposition des boissons distillées. Par une interprétation extensive de cette disposition, le législateur a inclus dans la compétence de la Confédération les boissons fermentées à haut degré dont la teneur en alcool dépassait 12 % du volume. Cette interprétation n'est pas judicieuse lorsque la haute teneur en alcool dépend exclusivement de la fermentation.

En vertu de l'art. 29 aLalc (en vigueur jusqu'au 30 juin 1999), les vins importés contenant plus de 12 % d'alcool pur pouvaient être soumis à un droit de monopole pour l'excédent. Par contre, les vins suisses n'étaient pas imposés. En raison des accords commerciaux, cette limite a été élevée à 15 % du volume voilà déjà des décennies.

Dans le cadre de la révision partielle du 4 octobre 1996 de la loi fédérale sur l'alcool, la limite appliquée de 15 % du volume a été inscrite dans la loi. En outre, l'extension de l'imposition aux vins suisses a fait cesser le traitement discriminatoire des produits étrangers.

L'évolution de la viticulture et de l'œnologie a entraîné, depuis quelques années, la production de vins dont la teneur en alcool naturelle dépasse 15 % du volume. Cela provient notamment de la forte teneur en sucre des différents cépages et de l'utilisation de nouvelles levures de culture permettant la transformation en alcool d'une plus grande quantité du sucre contenu dans le moût. Suivant le climat, la teneur en alcool des vins en cause peut sensiblement varier d'une année à l'autre. Le même vin peut ainsi présenter une teneur en alcool légèrement inférieure ou supérieure à 15 % du volume, ce qui crée des problèmes tant pour les producteurs et importateurs que pour les autorités qui procèdent à la taxation. Si le producteur ou l'importateur ne fait pas suffisamment attention à de telles variations, cela entraîne des procédures de rappel d'impôt et des procédures pénales. Des fluctuations de prix dues au millésime et à l'imposition se heurteraient également à l'incompréhension des consommateurs.

Afin de lever ces incertitudes, le conseiller national Jean-René Germanier demande, dans sa motion déposée le 16 juin 2005 (05.3336), d'élever la limite de 15 à 18 % du volume. Dans son développement, l'auteur de la motion renvoie notamment à la directive 92/83/CEE<sup>77</sup>. Cette directive dispose que, dans la CE, les vins naturels titrant jusqu'à 18 % du volume ne sont pas soumis aux droits d'accises sur les spiritueux.

<sup>77</sup> Directive 92/83/CEE du Conseil, du 19.10.1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques, JO L 316 du 31.10.1992, p. 21.

## La nouvelle réglementation proposée

Le Conseil fédéral propose de modifier les art. 2, al. 2, ainsi que 23<sup>bis</sup>, al. 1, let. b et 2, let. a, Lalc. Les vins naturels obtenus à partir de raisins frais, qui ont été obtenus uniquement par fermentation, ne seront à l'avenir plus soumis à la loi fédérale sur l'alcool, si leur teneur en alcool ne dépasse pas 18 % du volume. Par conséquent, ces vins naturels ne seront plus imposés. En outre, les restrictions concernant le commerce et la publicité contenues dans la loi fédérale sur l'alcool pour des raisons de santé publique ne seront plus applicables aux vins naturels titrant jusqu'à 18 % du volume.

### Commentaires

#### *Art. 2, al. 2*

Selon l'art. 2, al. 2, Lalc, les produits alcooliques obtenus uniquement par fermentation dont la teneur en alcool ne dépasse pas 15 % du volume ne sont pas soumis aux dispositions de la loi. L'auteur de la motion 05.3336 demande d'élever la limite pour l'imposition des vins naturels de 15 à 18 % du volume. Par contre, d'autres produits fermentés comme les vins de fruits et de baies et les vins faits à partir d'autres matières premières premières resteront soumis à la loi fédérale sur l'alcool, si leur teneur en alcool est supérieure à 15 % du volume. Cela sera également le cas pour les vermouths.

Ainsi, les vins naturels des numéros de tarif douanier suivants ne seront à l'avenir plus soumis à la loi fédérale sur l'alcool: 2204.2121, 2204.2129, 2204.2131, 2204.2139, 2204.2141, 2204.2149, 2204.2921, 2204.2922, 2204.2929, 2204.2931, 2204.2932, 2204.2939, 2204.2941, 2204.2942.

Pour des raisons économiques et pratiques, les vins naturels cités doivent échapper non seulement à l'imposition, mais également de manière générale au champ d'application de la loi fédérale sur l'alcool. Si tel n'était pas le cas, les incertitudes liées aux vins dont la teneur en alcool s'élève à environ 15 % du volume subsisteraient s'agissant d'autres dispositions de la loi fédérale sur l'alcool. Par exemple, ils resteraient soumis aux dispositions de la loi régissant le commerce et la publicité. Cela aurait notamment pour conséquence que, selon le millésime et la teneur en alcool, des dispositions différentes en matière d'étiquetage, de commerce et de publicité s'appliqueraient à un même vin naturel. En outre, ces vins devraient être mis en valeur par la publicité de manière différente. Enfin, il faudrait veiller au respect des âges seuil de remise différents (16 ou 18 ans) lors de la vente et du débit de ces vins. Une telle distinction entraînerait des charges considérables, tant pour les acteurs du marché que pour l'administration.

#### *Art. 23<sup>bis</sup>, al. 1, let. b et al. 2, let. a*

Les vins naturels obtenus à partir de raisins frais dont la teneur en alcool ne dépasse pas 18 % du volume n'étant à l'avenir plus soumis à la loi fédérale sur l'alcool, l'art. 23<sup>bis</sup>, al. 1, let. b et 2, let. a, qui règle l'imposition, devra être adapté en conséquence.

### Conséquences

*Conséquences pour la Confédération:* La modification de la loi proposée entraînera des simplifications administratives en matière de gestion, notamment en ce qui concerne l'imposition des vins naturels obtenus à partir de raisins frais. La nouvelle

réglementation entraînera une perte fiscale de l'ordre de 450 000 francs par année. Elle n'aura pas de répercussions sur le personnel au niveau fédéral, car elle ne permettra pas de réduction significative de l'effectif.

*Conséquences pour les cantons:* La modification de la loi proposée n'aura aucune conséquence au niveau des cantons.

*Conséquences économiques:* La nouvelle réglementation lèvera les incertitudes des producteurs et importateurs de vins naturels à haut degré obtenus à partir de raisins frais et facilitera ainsi le commerce des produits en question.

### **Aspects juridiques**

La modification de la loi demandée dans le présent message se fonde sur l'art. 105 Cst.; elle conduit en même temps à une harmonisation de la législation suisse avec le droit européen.

## **2.11.2 Loi sur les télécommunications<sup>78</sup>**

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 31 octobre 2007 relative à l'examen des divergences entre la législation suisse et Communautaire, le Département fédéral de l'énergie, des transports, de l'environnement et des communications (DETEC) a présenté le 16 avril 2008 des projets de modifications de l'ordonnance sur les installations de télécommunication (OIT; RS 784.101.2) ainsi que de l'ordonnance sur la gestion des fréquences et les concessions de radiocommunication (OGC; RS 784.102.1). Ces modifications permettent la suppression des deux dernières divergences dans le domaine des installations de télécommunication. Approuvées par le Conseil fédéral à la même date, les ordonnances révisées prévoient entre autre l'abandon de l'exigence du respect du plan national des fréquences (art. 25 LTC) comme condition de mise sur le marché pour les installations de télécommunication. En conséquence, des installations de radiocommunication qui ne peuvent pas être utilisées en Suisse peuvent y être offertes et mises sur le marché comme cela est le cas dans la Communauté européenne.

Contrairement à la législation communautaire<sup>79</sup>, la législation actuelle ne permet pas de restreindre ou d'interdire la mise sur le marché d'installations de radiocommunications qui pourraient provoquer des perturbations à des utilisations du spectre des fréquences nécessitant une protection accrue, comme les services de sécurité (sécurité aérienne, armée, police, pompiers, sanitaires, etc.) et certains services de télécommunication (téléphonie mobile, etc.). La formulation actuelle n'autorise qu'une interdiction provisoire et non définitive d'installations ayant provoqué des perturbations effectives. La modification de cet alinéa donne les moyens d'agir préventivement et de manière définitive pour éviter des problèmes dans les domaines sensibles. Ainsi, un microphone conforme aux exigences de mise sur le marché et utilisant les bandes de fréquences destinées à la sécurité aérienne pourra être interdit de vente

<sup>78</sup> RS 784.10

<sup>79</sup> Directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 9.3.1999, concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité, J L 91 du 7.4.1999, p. 10; modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29.9.2003, JO L 284 du 31.10.2003, p. 1.

avant même qu'il ait provoqué une perturbation. Elle permet en outre, un alignement de la législation suisse avec la législation communautaire en matière de surveillance de marché des installations de télécommunications.

### **2.11.3 Loi sur l'agriculture (LAgr)<sup>80</sup>**

#### **Condensé**

L'ordonnance du 26 mai 1999 sur les aliments pour animaux<sup>81</sup> exige que les matières premières destinées à la fabrication d'aliments pour animaux soient homologuées pour être mises en circulation. Dans la CE, ces dernières peuvent être mises en circulation sans homologation. Des prescriptions d'hygiène et d'étiquetage strictes assurent la sécurité des animaux et des denrées alimentaires qui en sont issues.

Cette différence constitue une entrave technique à l'échange d'aliments pour animaux entre la Suisse et la CE.

La LAgr donne la possibilité au Conseil fédéral d'interdire l'utilisation d'une matière première jugée inappropriée pour l'alimentation des animaux. Elle ne permet pas d'interdire sa mise en circulation.

Avec la suppression de l'homologation obligatoire, le Conseil fédéral n'aura plus la possibilité de ne pas autoriser par voie d'ordonnance la mise en circulation d'une matière non approuvée comme moyen de production, par exemple pour l'alimentation des animaux.

Deux adaptations de la LAgr sont donc nécessaires pour maintenir la possibilité d'interdire la mise en circulation de certains moyens de production, et de punir les contrevenants:

- sous le titre 7 (Protection des végétaux et moyens de production), chap. 4 (Moyens de production), introduire la possibilité d'interdire la mise en circulation d'un moyen de production
- sous le titre 8, chapitre 3 (Dispositions pénales), rendre la mise en circulation d'un moyen de production interdit punissable.

#### **Grandes lignes**

Dans le cadre de la préparation de la révision partielle de la LETC, le Conseil fédéral a décidé d'abandonner 34 divergences par rapport aux prescriptions techniques en vigueur dans la CE. L'homologation obligatoire des matières premières utilisées comme aliments pour animaux fait partie des divergences que le Conseil fédéral veut supprimer.

Pour intervenir contre la mise en circulation de substances qui peuvent être problématiques, il est nécessaire de modifier la LAgr pour donner les compétences adéquates au Conseil fédéral.

<sup>80</sup> RS 910.1

<sup>81</sup> RS 916.307

## Objet du message

Actuellement, une matière première doit être homologuée pour être mise en circulation comme aliment pour animaux. La liste des matières premières homologuées figure dans l'annexe 1 de l'ordonnance du DFE du 10 juin 1999 sur le Livre des aliments pour animaux<sup>82</sup>. Par matière première, il faut comprendre des produits végétaux qui peuvent être utilisés directement pour l'alimentation des animaux (ex. orge) ou qui sont utilisés pour la fabrication des aliments composés (ex. amidon de blé). Ne sont pas concernés par l'abandon de l'homologation obligatoire les additifs et les matières premières qui sont ou qui contiennent des organismes génétiquement modifiés.

Dans la CE, les matières premières ne sont pas soumises à homologation. Les dispositions communautaires fixent cependant les critères minimaux auxquels les matières premières doivent répondre pour être mises en circulation. Les entreprises de la branche de l'alimentation animale sont responsables de n'utiliser que des matières premières qui remplissent ces critères. De plus, ces entreprises sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la qualité des aliments pour animaux produits. Les dispositions de la CE contiennent également une liste de substances dont l'utilisation et la commercialisation comme matière première sont interdites.

Les dispositions actuelles de LAgr prévoient que le Conseil fédéral peut interdire l'utilisation d'un moyen de production (art. 159a). Par contre, la loi ne prévoit pas d'en interdire la mise en circulation. Cette situation ne pose pas de problème aussi longtemps que l'homologation des moyens de production est obligatoire; en effet l'art. 173, al. 1, let. k, LAgr permet de punir quiconque met dans le commerce un moyen de production non-homologué. Avec la suppression prévue de l'homologation pour les matières premières d'aliments pour animaux, les substances dont l'utilisation serait interdite pourraient être mises dans le commerce sans qu'il ne soit possible d'intervenir, notamment pénalement.

## Projet

Pour permettre de supprimer l'homologation obligatoire des matières premières utilisées comme aliments pour animaux, tout en maintenant la possibilité d'intervenir contre ceux qui mettraient dans le commerce des substances interdites, il est proposé de modifier la LAgr et de donner la compétence au Conseil fédéral d'interdire la mise en circulation de certaines substances problématiques (ex. déchets divers dont la qualité hygiénique ne peut pas être garantie, chanvre pour les animaux de rente etc.) pour l'alimentation animale. Les dispositions pénales devraient également être modifiées pour poursuivre les contrevenants.

La suppression de l'homologation obligatoire pour les matières premières d'aliments pour animaux ayant pour objectif d'éliminer une divergence avec la CE qui constitue une entrave technique au commerce, il est proposé de réaliser la modification de la LAgr dans le cadre de la modification de la loi sur les entraves techniques au commerce.

<sup>82</sup> RS 916.307.1

## **Commentaire des articles**

### *Art. 159a LAgr*

Selon la législation actuelle, seules les matières premières admises dans l'ordonnance du DFE du 10 juin 1999 sur le Livre des aliments pour animaux, peuvent être commercialisées en tant qu'aliments pour animaux. Avec la suppression de l'homologation obligatoire, les matières premières pourront être commercialisées comme aliments pour animaux pour autant que le fabricant ou l'importateur garantisse qu'elles sont de qualité irréprochable, sûres du point de vue hygiénique et correctement déclarées. Le contrôle officiel des aliments pour animaux réalisé par sondage veille à l'application de ces dispositions.

Après le changement de système, il sera nécessaire de décréter par ordonnance l'interdiction de mise en circulation des substances inappropriées pour l'alimentation des animaux. Une liste des substances interdites existe dans la CE.

La modification proposée de l'art. 159a permet au Conseil fédéral d'interdire la mise en circulation de substances inappropriées et ainsi de publier une liste analogue des substances interdites.

### *Art. 173, al. 1, let. k<sup>quater</sup> (nouvelle) LAgr*

Avec la suppression de l'homologation obligatoire des matières premières utilisées dans les aliments pour animaux, l'art. 173, al. 1, let. k, LAgr, destiné à punir la mise en circulation frauduleuse de produits soumis à homologation, n'est plus applicable pour ces dernières. La nouvelle let. k<sup>quater</sup> comble cette lacune.

## **Rapport avec le droit international**

L'homologation obligatoire des matières premières pour les aliments des animaux, plus restrictive que les exigences de la CE, constitue une entrave technique pour l'échange des aliments des animaux. Sa suppression renforce l'équivalence entre le droit suisse et le droit européen et améliore la position de la Suisse dans les échanges internationaux.

## **Constitutionnalité**

Les présentes modifications de la LAgr se fondent sur l'art. 104 Cst., qui demande à la Confédération de veiller à une production agricole durable et conforme au marché (al. 1).

## **Conséquences**

### *Conséquences pour la Confédération*

Les modifications de la LAgr prévues dans ce message n'ont pas d'influence sur le personnel et les finances de la Confédération.

### *Conséquences pour les cantons*

Les modifications de la LAgr n'ont pas d'incidence sur les cantons.

### *Analyse de l'impact des réglementations*

Les fabricants d'aliments pour animaux sont tenus par la législation à ne mettre en circulation que des matières premières saines, loyales, de qualité marchande et étiquetées conformément aux prescriptions. Les contrôles officiels, réalisés par sondages, veillent à l'application stricte de ces dispositions.

La possibilité donnée au Conseil fédéral d'interdire la mise en circulation de certaines matières inappropriées ne modifie pas fondamentalement les règles dans la mesure où de telles substances ne sont actuellement pas homologuées.

### **Sécurité alimentaire interne**

La possibilité d'interdire la mise en circulation de certaines matières comme moyens de production dans l'agriculture contribue à la sécurité alimentaire du pays.

### **Appréciation de la durabilité**

Les mesures prévues dans ce projet n'ont pas d'incidence sur la durabilité.

### **Economie**

Les adaptations prévues permettront de supprimer des entraves techniques au commerce avec la CE, ce qui facilitera les échanges commerciaux.

### **Ecologie**

Les mesures prévues dans ce projet n'ont pas d'incidence sur l'écologie.

## **2.11.4 Loi fédérale sur les produits de construction<sup>83</sup>**

Comme il a été souligné à plusieurs reprises dans le présent message, la révision partielle de la LETC est l'occasion de remplacer le terme «contrôle ultérieur», qui n'est utilisé qu'en Suisse, par l'expression «surveillance du marché», usitée au plan international (v. ch. 2.1.3 et 2.6.1). La loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les produits de construction doit donc être modifiée en conséquence. Dans le titre précédant l'art. 11, l'expression «Surveillance du marché» remplace «Contrôle ultérieur (surveillance du marché)». De même, le terme «surveillance du marché» est employé dans les art. 11 et 12, al. 1. Ces modifications d'ordre terminologique n'ont aucune incidence sur la matière.

## **2.11.5 Loi sur les explosifs<sup>84</sup>**

### **Remarques introductives**

Dans le cadre de l'examen des exceptions au droit européen dans le droit suisse des produits, le Conseil fédéral a décidé le 31 octobre 2007 d'adapter le droit suisse à la directive 2007/23/CE<sup>85</sup>. Pour cela, il a chargé le DFJP, dans le cadre de la révision de la LETC, de modifier en conséquence l'ordonnance sur les explosifs<sup>86</sup> (OExpl) et fixé l'entrée en vigueur en même temps que celle de la directive 2007/23/CE, soit en juillet 2010. Pour que l'adaptation au droit européen soit possible, certaines modifications de la loi sur les explosifs sont nécessaires. Ainsi, elles sont soumises aux Chambres fédérales pour approbation par le biais du présent projet. En outre,

<sup>83</sup> RS 933.0

<sup>84</sup> RS 941.41

<sup>85</sup> Directive 2007/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 relative à la mise sur le marché d'articles pyrotechniques, JO n° L 154 du 14.6.2007, p. 1

<sup>86</sup> RS 941.411

l'opportunité dudit projet est saisie afin de procéder à d'autres modifications qui ne découlent pas de la décision du Conseil fédéral du 31 octobre 2007, mais que la pratique a révélées nécessaires.

Les modifications qui suivent n'ont pas fait l'objet d'une procédure de consultation dans le cadre habituel. Cependant, les offices fédéraux concernés (OFFT, OFAS, AFD) ont été consultés. Lesdites modifications ne consistent principalement qu'en des changements d'ordre formel qui n'ont des conséquences que très limitées pour l'administration fédérale. De plus, elles ne touchent pas directement ni les cantons ni les citoyens. Comme la plupart d'entre elles nécessitent des dispositions d'exécution au niveau de l'ordonnance, les milieux concernés et les cantons seront consultés par le biais d'une procédure d'audition dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur les explosifs.

Pour ce qui est des bases constitutionnelles, la LExpl en vigueur se fonde sur huit dispositions de l'ancienne constitution fédérale. Celles-ci correspondent aux art. 57, 60, 95, 107, al. 1, 118, 123 et 178, al. 3, de la nouvelle Constitution. Cependant, seul est véritablement déterminant l'art. 118 qui habilite la Confédération à prendre, dans les limites de ses compétences, des mesures afin de protéger la santé.

#### *Art. 2a (nouveau)*

La directive 2007/23/CE ne s'applique pas à l'utilisation d'articles pyrotechniques dans un but non commercial par les corps de police ou les corps de sapeurs-pompiers (cf. art. 4, let. a, de la directive). La législation nationale actuelle sur les explosifs est cependant applicable tant au corps de police qu'à celui des sapeurs-pompiers. Comme l'art. 8a LExpl impose en principe au Conseil fédéral d'harmoniser la législation avec le droit international, ce nouvel article lui permet, si besoin est, de remplir son mandat.

En outre, le Conseil fédéral peut, pour autant qu'il a exclu les corps de police et les corps de sapeurs-pompiers du champ d'application de la loi, prévoir des dispositions particulières pour ces deux corps (cf. p. ex. l'ordonnance du 27 juin 1984 sur l'emploi de matières explosives par la police<sup>87</sup>).

#### *Art. 12, al. 5, première phrase*

L'actuel art. 12, al. 5, LExpl, permet au Conseil fédéral d'édicter les prescriptions relatives à l'acquisition d'engins pyrotechniques utilisés à des fins industrielles, techniques ou agricoles, soit les engins pyrotechniques dit «professionnels» (cf. art. 6, al. 1, OExpl). Le permis d'acquisition de l'art. 12 LExpl fait par exemple partie de ces prescriptions. La structure de l'art. 12, al. 5, LExpl est ainsi modifiée pour correspondre à celle de l'art. 14 LExpl (cf. explications ci-dessous).

Au vu de ce qui précède, il est proposé que l'art. 12, al. 5, LExpl renvoie à l'art. 14 al. 2, LExpl. Ainsi, le Conseil fédéral a également la possibilité de soumettre à l'exigence d'un permis d'acquisition les engins pyrotechniques utilisés à des fins de divertissement de la catégorie IV<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> RS 941.413

<sup>88</sup> Les catégories d'engins à des fins professionnelles et à des fins de divertissement sont elles-mêmes divisées en sous-catégories.

## Art. 14

*Al. 2, deuxième phrase:* L'actuel art. 14, al. 2, LExpl définit quels engins pyrotechniques doivent être soumis au permis d'emploi et permet au Conseil fédéral de limiter cette exigence à un genre déterminé. Selon le droit en vigueur, les engins pyrotechniques utilisés à des fins de divertissement ne sont pas soumis à l'exigence d'un permis d'emploi (cf. art. 52, al. 6, OExpl et annexe 1 OExpl).

Or, en raison de la dangerosité des engins appartenant à la catégorie IV des engins pyrotechniques utilisés à des fins de divertissement, l'art. 3, ch. 1, let. a de la directive 2007/23/CE prévoit que les utilisateurs de ladite catégorie doivent disposer de connaissances particulières.

Ce qui, transposé en droit suisse, signifie que les utilisateurs des engins de la catégorie IV doivent être titulaires d'un permis d'emploi et que ces engins sont soumis aux mêmes conditions que les engins pyrotechniques à des fins professionnelles (industrielles, techniques ou agricoles).

Afin de pouvoir harmoniser les exigences du droit suisse concernant les engins de la catégorie IV avec celles du droit de l'union européenne, il est nécessaire que le Conseil fédéral puisse modifier l'ordonnance en ce sens. Ainsi, en donnant la possibilité au Conseil fédéral d'étendre l'exigence d'un permis d'emploi à certains types d'engins pyrotechniques servant à des fins de divertissement, il pourra soumettre les engins de la catégorie IV à ladite exigence. Pour cette raison, il est proposé de modifier l'art. 14, al. 2, LExpl en ce sens.

*Al. 3<sup>bis</sup> (nouveau):* L'actuel art. 14, al. 3, let. b, LExpl confie actuellement la tâche au Conseil fédéral d'édicter les prescriptions concernant la formation et les examens nécessaires à l'obtention du permis d'emploi.

Or, en réalité et conformément à l'OExpl, ce sont les associations organisatrices professionnelles, et non le Conseil fédéral, qui organisent la formation, sous la surveillance de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) et de l'office central pour les explosifs et la pyrotechnie (office central). En effet, l'art. 61 OExpl mandate les organisations organisatrices pour l'élaboration des règlements d'examens. Ceux-ci doivent ensuite être soumis pour approbation à l'OFFT (art. 63 OExpl). La commission de minage (art. 61, al. 1 OExpl) est chargée de la mise en œuvre de la formation et des examens. Les comités d'experts en matière de minage (CEMM) de l'OFFT ont pour tâche de coordonner et évaluer les prescriptions et les documentations ayant trait à la formation et aux examens (art. 66 OExpl). Pour terminer, l'OFFT est compétent pour l'établissement et la remise des permis (art. 57 OExpl).

Ce système a fait ses preuves, tout en garantissant le maintien de l'ordre et de la sécurité publics. Pour ces deux raisons, il convient d'adapter la loi à la pratique actuelle et de donner explicitement la possibilité au Conseil fédéral de déléguer aux associations professionnelles de la branche le pouvoir de fixer les exigences en matière de formation et d'examens dans ces domaines hautement techniques et dangereux que sont les explosifs et la pyrotechnie.

*Al. 6 (nouveau):* Selon l'art. 57 OExpl, le permis d'emploi est établi par l'OFFT. Il gère également un registre des permis octroyés. En collaboration avec l'office central pour les explosifs et la pyrotechnie (ci-après l'office central), il a défini les données qui figurent sur le permis d'emploi. Actuellement, le numéro AVS du titulaire est utilisé à la place de l'adresse postale. Contrairement à une telle adresse,

le numéro AVS est en principe attribué à vie. Ainsi, la gestion du registre des permis d'emploi est facilitée. Cependant, ce procédé n'est plus conforme à la loi.

Le Parlement a décidé le 23 juin 2006 une révision de la LAVS<sup>89</sup> qui est entrée en vigueur le 1er décembre 2007. Elle ne concerne pas que l'AVS, mais aussi l'utilisation par des tiers du nouveau numéro AVS. En effet, l'art. 50e, al. 1, LAVS<sup>90</sup> établit que le numéro AVS ne peut pas être utilisé systématiquement en dehors des assurances sociales fédérales. De plus, l'art. 50g, al. 2, let. a, LAVS exige que les utilisateurs tiers prennent des mesures techniques et organisationnelles pour que le numéro AVS utilisé soit correct et qu'il n'en soit pas fait une utilisation abusive. Conformément à l'art. 50g, al. 3, LAVS, les exigences minimales auxquelles doivent satisfaire ces mesures font l'objet d'une ordonnance distincte<sup>91</sup>.

Par conséquent, pour être conforme à cette nouvelle réglementation et notamment à l'art. 50e, al. 1, LAVS, une base légale est introduite dans l'art. 14, al. 6, LExpl. Ainsi, l'OFFT, en tant qu'autorité d'exécution en matière de permis d'emploi, est habilité à utiliser le numéro AVS. Les mesures techniques et organisationnelles devront encore être prévues dans l'ordonnance sur les explosifs ou dans une autre.

#### *Art. 15, al. 4*

L'art. 15, al. 4, LExpl interdit à celui qui acquiert des matières explosives pour son propre usage de les remettre à des tiers. Or, les engins pyrotechniques qui nécessitent un permis d'emploi (engins utilisés à des fins professionnelles et engins utilisés à des fins de divertissements de catégorie IV) sont aussi dangereux que les matières explosives. C'est pourquoi, il est proposé de leur étendre l'interdiction de l'art. 15, al. 4, LExpl.

#### *Art. 20, al. 1*

*Ne concerne que le texte allemand.*

#### *Art. 28*

*Al. 1, deuxième phrase (nouvelle):* L'actuel art. 28, al. 1, LExpl confie la surveillance du commerce des explosifs et des engins pyrotechniques aux cantons seulement. Or, l'ordonnance en vigueur (p. ex. à l'art. 16) confie aussi des tâches découlant de la surveillance du commerce à l'office central. Cette réglementation pourrait être considéré comme contradictoire avec la loi. C'est pourquoi une réserve en faveur de l'art. 33 LExpl est ajoutée à l'art. 28 LExpl. L'art. 33 LExpl est modifié en conséquence (cf. ci-dessous).

*Al. 2:* L'actuel al. 2 charge l'Administration fédérale des douanes de la surveillance de l'importation des engins pyrotechniques. En réalité, elle surveille également l'importation des matières explosives et c'est pourquoi celles-ci sont ajoutées expressément à la présente loi.

<sup>89</sup> RO 2007 5259; FF 2006 5505

<sup>90</sup> RS 831.10

<sup>91</sup> RS 831.101.4

*Art. 29, al. 4, deuxième phrase (nouvelle)*

La Commission européenne a adopté le 8 avril 2008 la directive 2008/43/CE<sup>92</sup>. L'art. 13, al. 3, de celle-ci prévoit que les données et inventaires concernant les explosifs doivent être conservés durant 10 ans à compter de la livraison ou de la fin de la durée de vie de l'explosif. L'art. 29, al. 4, deuxième phrase, LExpl permet désormais au Conseil fédéral de prolonger la durée de conservation.

*Art. 33, al. 3 (nouveau)*

Selon l'art. 16 OExpl, l'office central est compétent pour le contrôle de la conformité des explosifs mis sur le marché. Cette disposition pourrait être considérée comme étant en contradiction avec l'art. 28, al. 1, LExpl (cf. explication ad art. 28, al. 1, deuxième phrase). C'est pourquoi, d'une part une réserve a été introduite dans ledit art. 28, en faveur de l'art. 33 LExpl qui définit les tâches de l'office central et, d'autre part, la tâche de surveillance de l'office central déjà prévue dans l'art. 16 OExpl est ajoutée à l'art. 33 LExpl.

### **3 Conséquences**

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

Les mesures proposées permettront, à l'Administration fédérale, de réaliser certaines économies dans le domaine de la réglementation. L'abandon de prescriptions spéciales pour la Suisse simplifiera l'édition et l'exécution des prescriptions techniques. Le renvoi aux normes techniques pour la concrétisation des prescriptions techniques permettra aussi de réaliser des économies substantielles. Ces économies se renforceront d'autant que l'harmonisation avec le droit de la CE se poursuivra. En plus des économies sont également attendues grâce à la simplification envisagée des procédures d'homologations, notamment dans le domaine des médicaments.

L'introduction autonome du «principe Cassis de Dijon» nécessitera par contre des investissements liés à la formation et à l'information. Il s'agit d'établir et de tenir à jour les listes des produits qui n'ont pas accès au marché suisse sans contrôle supplémentaire (art. 31a) et s'assurer qu'elles soient disponibles aisément pour les autorités, ainsi que pour les producteurs et les importateurs. L'art. 20, al. 3 et 4 occasionnera des coûts supplémentaires pour les autorités fédérales chargées de la surveillance du marché, coûts dus à l'examen des preuves relatives à des produits qui sont offerts, mis sur le marché ou mis en service en vertu du principe dit «Cassis-de-Dijon». Dans les domaines où l'exécution est déléguée aux cantons, les autorités fédérales devront systématiquement examiner les demandes des organes d'exécution pour les exceptions au «principe Cassis de Dijon». Elles devront trancher sur les mesures proposées par les autorités cantonales et, en cas de confirmation, rendre la décision de portée générale correspondante.

Une collaboration avec les instances compétentes de la CE dans le domaine de l'analyse des risques et de la surveillance du marché permettrait de diminuer les coûts attendus. La réalisation d'une telle option dépendra notamment du résultat des

<sup>92</sup> Directive 2008/43/CE de la Commission du 4 avril 2008 portant mise en œuvre, en application de la directive 93/15/CEE du Conseil, d'un système d'identification et de traçabilité des explosifs à usage civil, JO n° L 94 du 5.4.2008, p. 8.

négociations prévues dans les domaines agro-alimentaires, dont l'issue est impossible à prédire.

D'une manière générale, il est prévu, pour l'administration fédérale, que les coûts supplémentaires soient compensés, au sein des départements, par les économies réalisées. Dans une période initiale, il n'est toutefois pas exclu que des ressources supplémentaires soient nécessaires.

Pour assurer l'exécution de la réglementation spéciale dans le domaine des denrées alimentaires (art. 16c-e), l'OFSP aura temporairement besoin de huit postes à plein temps. De plus, un budget d'un million de francs par an sera nécessaire pour effectuer les recherches relatives à l'évaluation des demandes. L'OVF a également besoin d'un poste à plein temps pour assurer l'exécution de la réglementation spéciale dans le domaine des denrées alimentaires. Au terme de la phase initiale (deux à cinq ans au maximum), le nombre de demandes devrait diminuer, en raison notamment des décisions de portée générale qui auront déjà été mises en vigueur et de l'avancement de l'harmonisation du droit communautaire sur les denrées alimentaires. Les besoins seront alors réévalués et adaptés à la situation. Le SECO aura besoin de deux postes pour assurer l'exécution des nouvelles tâches en rapport avec la mise en oeuvre du nouveau chapitre 3a Mise sur le marché de produits fabriqués conformément à des prescriptions étrangères. Il s'agit notamment de la mise à disposition des informations et listes concernant le champ d'application de la réglementation à l'intention des producteurs et importateurs. Il s'agit aussi du traitement des notifications concernant les éventuelles discriminations des producteurs suisses. Comme dans le cas de la réglementation spéciale dans le domaine des denrées alimentaires, la surcharge sera la plus aiguë pour les travaux préparatoires à l'entrée en vigueur ainsi que pendant la phase initiale et diminuera par la suite.

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

Le contrôle des produits mis sur le marché sur la base de prescriptions techniques étrangères impliquera certains besoins financiers supplémentaires pour les cantons dans les domaines où ils sont compétents pour la surveillance du marché. La tâche des autorités cantonales sera toutefois facilitée par l'établissement par la Confédération de listes de produits n'ayant pas accès au marché suisse sans contrôle supplémentaire. Les coûts engendrés par l'élaboration de notices d'information et de manuels de formation incomberont avant tout aux autorités fédérales. Les coûts supplémentaires occasionnés pour les cantons seront dès lors inférieurs à ceux supportés par la Confédération. L'harmonisation des prescriptions techniques avec le droit communautaire allant de l'avant, les coûts supplémentaires engendrés par l'application du «principe Cassis de Dijon» iront eux aussi en diminuant.

### 3.3 Conséquences économiques<sup>93</sup>

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

La politique de croissance de la Confédération est une réponse à la faiblesse de croissance de l'économie suisse dans les années 90. Dynamiser la croissance économique a été élevé au rang d'objectif prioritaire du programme de la législature 2003–2007. Il faut maintenant poursuivre la politique de croissance pendant la législature en cours en améliorant les conditions structurelles qui permettront d'améliorer les perspectives de croissance même en phase de basse conjoncture.

Le Conseil fédéral a fait de la lutte contre le niveau élevé des coûts en Suisse une priorité de sa politique de croissance 2008–2011. Malgré quelques progrès, les prix demeurent très élevés en Suisse comparativement aux pays voisins. Quelques exemples: par rapport à la moyenne des pays voisins, ils sont 32 % plus élevés dans le secteur des denrées alimentaires, 35 % dans la construction, 30 % dans le secteur des soins, et même 57 % dans ceux du logement, de l'eau, de l'électricité du gaz et autres combustibles<sup>94</sup>.

Les causes de l'écart du niveau des prix ont été exposées dans le rapport du SECO intitulé *La Suisse, îlot de cherté*<sup>95</sup>. Les facteurs de formation des prix sur lesquels l'Etat peut avoir une influence ont trait notamment aux domaines suivants: droit de la concurrence, droit de la propriété intellectuelle, prix administrés, taxes et redevances publiques, barrières commerciales d'ordre quantitatif, sans oublier bien entendu les entraves techniques au commerce. Ces dernières influent fortement sur le niveau des prix, étant donné qu'elles font obstacle aux échanges transfrontaliers de produits et contribuent de ce fait au cloisonnement des marchés nationaux. D'après les entraves à l'importation qui ont été portées à la connaissance de la Commission de la concurrence en 2005, il apparaît que, dans le secteur des denrées alimentaires, outre les droits de douane, ce sont principalement les divergences en matière de prescriptions techniques qui sont en cause.

Le cloisonnement des marchés nationaux génère tout un éventail de problèmes, à commencer par des prix plus élevés, une concurrence moins vive sur le marché intérieur, une perte de compétitivité internationale pour les producteurs suisses et un potentiel inexploité d'économies d'échelle liées à la division internationale du travail (des débouchés plus vastes permettent une spécialisation accrue et la production en plus grandes séries, donc à un meilleur prix unitaire). Selon une étude portant sur la période 1970–1995 dans les pays industrialisés, les économies ouvertes ont enregistré un taux de croissance supérieur à celui des économies fermées (2,5 % contre 0,7 %) <sup>96</sup>.

<sup>93</sup> Les analyses portant sur les conséquences économiques de la révision de la LETC (analyse d'impact de la réglementation) sont documentées sur le site internet du DFE ([www.dfe.admin.ch](http://www.dfe.admin.ch), Thèmes > Révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce [LETC]).

<sup>94</sup> Moyenne non pondérée des quatre grands pays voisins (Allemagne, Autriche, France et Italie). Source: Office fédéral de la statistique, *Indices des niveaux de prix en comparaison internationale, 1999–2006* / calculs en propre.

<sup>95</sup> V. Secrétariat d'Etat à l'économie, *La Suisse, îlot de cherté*, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat David (05.3816).

<sup>96</sup> Jeffrey D. Sachs, Andrew Warner, Anders Åslund et Stanley Fischer (1995), *Economic Reform and the Process of Global Integration*, Brookings Papers on Economic Activity, n° 1, pp. 1–118.

L'importance relative des entraves techniques au commerce s'est fortement accrue ces dernières décennies, à la suite des mesures de réduction ou de suppression des droits de douane et des quotas à l'importation prises à la faveur de l'intégration européenne et de la libéralisation mondiale des échanges. Dans le cas particulier de la Suisse, plusieurs facteurs rendent la problématique des entraves techniques au commerce plus aiguë, à commencer par sa situation de petit pays entretenant des liens économiques étroits avec la CE sans en faire partie, le morcellement d'importants domaines du droit dans le système fédéraliste et le fait que la CE et nombre de pays non européens ont disposé bien avant la Suisse d'un droit de la concurrence efficace.

Il n'est guère possible d'établir de manière précise le rôle joué par les entraves techniques au commerce dans le niveau excessif des prix en Suisse. Une étude menée à l'automne 2005 par le SECO illustre néanmoins de manière exemplaire que, sur un échantillon de 50 produits de tous les secteurs, les écarts de prix sont sensiblement plus marqués dans les secteurs qui présentent des entraves techniques au commerce que dans les domaines qui en sont exempts (v. tableau 1).

*Tableau 1*

### **Écarts de prix et entraves techniques au commerce**

	Nombre de produits dans l'étude	Ecart de prix moyen entre la Suisse et l'Allemagne
Produits soumis à des entraves techniques au commerce	28	+ 59 %
Produits non soumis à des entraves techniques au commerce	22	+ 27 %

*Source:*

Calculs fondés sur le rapport du SECO La Suisse, îlot de cherté. Moyenne non pondérée.

A travers une nouvelle réduction des entraves techniques au commerce, la révision partielle de la LETC et les mesures qui y sont associées visent à lever les barrières aux importations préjudiciables à la croissance, à dynamiser la concurrence et, comme corollaire, à abaisser le niveau des prix et à renforcer la compétitivité internationale de l'économie suisse. Le tout doit se faire dans les meilleurs délais et déployer des effets durables, tout en maintenant un niveau de protection adéquat, notamment dans les domaines de la santé et de l'environnement.

### **3.3.2 Mesures proposées et champ d'application**

Les trois axes définis par le Conseil fédéral pour éliminer les entraves techniques au commerce sont présentés au chap. 1.2. Il s'agit de la révision partielle de la LETC (ch. 1.2.1), de l'élimination des divergences dans le droit suisse (ch. 1.2.2) et de l'extension du réseau d'accords de la Suisse (ch. 1.2.3). Sous l'angle économique, les principales mesures dans le cadre de la révision de la LETC sont les suivantes: (1) l'introduction autonome du «principe Cassis de Dijon» pour les importations suisses en provenance des Etats membres de la CE ou de l'EEE et la limitation au

strict minimum des exceptions à son application, (2) les mesures visant à éviter la discrimination des producteurs suisses dans l'application du «principe Cassis de Dijon», (3) des simplifications en matière de l'information sur le produit et (4) la simplification des procédures d'homologation pour les produits déjà homologués à l'étranger en vertu de prescriptions équivalentes.

Les mesures visant à éliminer les entraves techniques au commerce contribuent globalement à une nette amélioration de l'accès au marché pour les produits fabriqués selon le droit en vigueur dans la CE<sup>97</sup>. Le fait est d'autant plus important que 82 % des importations suisses proviennent de la CE. Le tableau 2 montre qu'une partie significative des importations en provenance de la CE profiteront des améliorations apportées par les mesures proposées.

Selon les estimations, l'introduction autonome du «principe Cassis de Dijon» prévu à l'art. 16a LETC bénéficiera à 33 % des importations en provenance de la CE, surtout dans les domaines suivants: cosmétiques, textiles et habillement, denrées alimentaires et objets d'aménagement intérieur (meubles, p.ex.). Seront aussi concernés certains pans des secteurs ci-après: chimie<sup>98</sup>, métaux et articles métalliques, et instruments. En vertu de la réglementation spéciale prévue (v. ch. 2.4.3 à 2.4.6), l'application du «principe Cassis de Dijon» dans le secteur des denrées alimentaires requiert une autorisation préalable à la mise sur le marché sous la forme d'une décision de portée générale. La réglementation visant à éviter la discrimination des producteurs suisses concerne les produits fabriqués par des entreprises suisses pour le marché national dans les domaines où les importations seront soumises au «principe Cassis de Dijon». Cette mesure est particulièrement favorable aux entreprises qui écoulent leurs produits à la fois en Suisse et dans la CE. La simplification des règles régissant l'information sur le produit, prévue à l'art. 4a LETC, concerne tous les produits mis sur le marché en Suisse, ce qui inclut les produits importés. La part des importations provenant de la CE soumises à homologation reste à 10 %<sup>99</sup>. Dans ce domaine, il est prévu de faciliter l'accès au marché par la simplification des procédures d'homologation, en application de l'art. 5. Cette mesure concerne essentiellement les médicaments, qui représentent environ 90 % de la valeur des importations pour les procédures qu'il convient de simplifier<sup>100</sup>.

L'harmonisation autonome de différentes prescriptions techniques arrêtée par le Conseil fédéral le 31 octobre 2007 après examen des divergences des prescriptions techniques suisses par rapport au droit européen concerne environ 6 % des importa-

<sup>97</sup> Bien que la chose ne soit pas spécifiée à chaque fois dans les pages qui suivent, le «principe Cassis de Dijon» s'appliquera aussi aux États de l'EEE.

<sup>98</sup> Produits chimiques hors médicaments; sous réserve des exceptions ponctuelles prévues par le rapport *Examen des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE*, du 31.10.2007, cf. note 17.

<sup>99</sup> Ne sont pas comptabilisées ici les importations de produits (comme les véhicules à moteur) pour lesquels l'ARM conclu avec la CE prévoit la reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité et des homologations. V. Accord avec la CE au ch. 1.1.2.

<sup>100</sup> V. annexe.

tions en provenance de la CE<sup>101</sup>, ce qui représente une amélioration appréciable par rapport à la situation antérieure.

A la suite de l'extension, en mars 2008, de l'ARM passé avec la CE, les produits de construction, dont la part est estimée à 3 % des importations de biens provenant de la CE (définie selon leur utilisation) passent du domaine de l'harmonisation autonome à celui régi par voie d'accord international (v. ch. 1.2.3).

Tableau 2

**Mesures visant à simplifier l'accès au marché et part des importations concernées**

Mesure	Importations de biens de la CE concernées*	
	en %	en mia de fr.
<i>Révision de la LETC (v. ch. 1.2.1)</i>		
– Application du «principe Cassis de Dijon»	33 %	47
– Mesures visant à éviter la discrimination des producteurs suisses	**	**
– Simplification des règles régissant l'information sur le produit	***	***
– Simplification des procédures d'homologation	10 %	14
<i>Harmonisation autonome (v. ch. 1.2.2)</i>		
– Elimination des divergences en application de la décision du Conseil fédéral du 31.10.2007	6 %	8
<i>Réseau d'accords internationaux (v. ch. 1.2.3)</i>		
– Reconnaissance mutuelle dans le secteur des produits de construction	3 %	4

\* Chiffres fondés sur la statistique douanière 2006.  
 \*\* Ne concerne pas les importations, mais l'accès au marché pour les producteurs suisses.  
 \*\*\* Concerne tous les biens importés.

Le tableau 3 compare l'accès au marché des produits importés de la CE en Suisse avant et après que les mesures produisent leur effet. Il montre dans quelle mesure le projet de révision permet d'améliorer l'accès au marché. Ainsi, la part des importations entravées par les obstacles techniques au commerce, qui s'élève actuellement à 52 %, ne sera plus que de 19 % grâce à la révision de la LETC. Ce dernier chiffre comprend, d'une part, les produits pour lesquels une exception au «principe Cassis

<sup>101</sup> L'harmonisation autonome devrait engendrer des économies annuelles de plus de 0,5 milliard de francs. Cette estimation se fonde sur l'hypothèse que le prix des produits importés concernés, qui représentent 8 milliards de francs, baissera de quelque 10 %. S'agissant des produits concernés par l'harmonisation autonome, toutes les prescriptions n'ont pas pu être adaptées à celles de la CE – autrement dit l'harmonisation n'est pas complète –, c'est pourquoi les 6 % des importations mentionnés ne sont pas ventilés dans le tableau 1. Dans le secteur des denrées alimentaires par exemple, plusieurs divergences ont certes été éliminées, mais il est impossible de parvenir à une harmonisation complète, étant donné que toutes les prescriptions ne sont pas harmonisées au sein de la CE. Ces produits entrent donc également dans le champ d'application du principe «Cassis de Dijon».

de Dijon» a été arrêtée sur la base de l'art. 16a, al. 2, let. e (9 % des importations) et, d'autre part, les produits qui, sur la base de l'art. 16a, al. 2, let. a, restent soumis à homologation dans le droit suisse (10 % des importations)<sup>102</sup>.

Tableau 3

### Accès au marché et parts des importations des produits CE (avant – après)

Accès au marché	Avant*		Après*	
	en %	en mia de fr.	en %	en mia de fr.
<b>I. Non entravé par des obstacles techniques au commerce</b>	<b>48 %</b>	<b>66</b>	<b>81 %</b>	<b>113</b>
Garanti par l'application du «principe Cassis de Dijon»	–	–	33 %	47
Garanti par l'harmonisation intégrale des prescriptions techniques suisses	14 %	19	11 %	15
Garanti par voie d'accord international (ARM actuel et étendu)	34 %	47	37 %	51
<b>II. Entravé par des obstacles techniques au commerce</b>	<b>52 %</b>	<b>73</b>	<b>19 %</b>	<b>26</b>
dont: produits soumis à homologation	10 %	14	10 %	14
dont: exceptions générales au «principe Cassis de Dijon»	–	–	9 %	12
<b>Total des importations de biens provenant de la CE</b>	<b>100 %</b>	<b>139</b>	<b>100 %</b>	<b>139</b>

\* Les proportions sont calculées sur la base de la statistique douanière 2006 de l'Administration fédérale des douanes.

### 3.3.3 Conséquences pour l'économie dans son ensemble

L'extension à la Suisse de la mobilité des produits qui circulent librement dans la CE permet d'abaisser les barrières qui entravent l'entrée sur le marché pour de nouveaux opérateurs économiques et de stimuler la concurrence. Dans un petit pays comme la Suisse, l'ouverture des frontières est le meilleur moyen pour accroître rapidement le nombre des concurrents, facteur essentiel de la formation des prix. De plus, une concurrence plus intense agit aussi comme un moteur de l'innovation. Seuls ceux qui recourent à des processus novateurs ou qui offrent des produits innovants survivront à long terme sur un marché où la concurrence est intense. Le changement structurel ainsi induit contribuera à surmonter durablement la faible croissance de l'économie suisse. Si les importations en profiteront, les baisses de prix auront indirectement aussi une incidence positive sur les exportations.

<sup>102</sup> Même si les homologations font, dans une certaine mesure, obstacle au commerce, la modification de la l'art. 5 LETC compense cet inconvénient par une simplification des procédures d'homologation.

La conséquence directe attendue des différentes mesures prévues est une baisse des prix pour les catégories concernées de biens de consommation et de prestations préalables importés des pays de la CE, avec notamment pour conséquence un abaissement des coûts de production pour les entreprises. Le potentiel d'économies estimé est considérable, vu les gros écarts de prix et l'importance des importations concernées. Indirectement, dans un système concurrentiel, on attend aussi de la baisse du prix des importations des économies sur les produits fabriqués en Suisse. Enfin, l'accroissement du revenu réel des ménages induit par la baisse des prix devrait avoir une incidence positive sur la demande intérieure.

Dans leur ensemble, ces mesures accroissent donc le degré d'ouverture de l'économie suisse par rapport au marché européen, stimulent la concurrence sur le marché intérieur et renforcent la compétitivité internationale des entreprises suisses. Indirectement, elles exerceront une pression à la baisse sur les prix et créeront, à moyen et à long terme, des conditions plus favorables à la croissance et au maintien d'un niveau d'emploi élevé.

On attend par ailleurs de l'introduction du «principe Cassis de Dijon» d'autres avantages dit dynamiques liés au développement du droit. Dans l'hypothèse où de nouvelles divergences dans les prescriptions techniques devaient résulter du fait du développement du droit suisse ou européen, l'application du «principe Cassis de Dijon» pourrait permettre d'éviter de nouvelles entraves au commerce car, si les exceptions au principe sont possibles en tout temps, elles doivent être examinées sous l'angle de leur proportionnalité et, le cas échéant, être arrêtées par le Conseil fédéral.

Il sera question ci-après du potentiel direct d'économies qui résulte des différences de prix pour les importations concernées, avant de passer à une estimation des gains indirects pour les branches qui seront exposées à une concurrence accrue, pour finir par l'appréciation des conséquences possibles de différentes mesures sur les exportations.

### **Potentiel d'économies sur les importations de la CE**

Il est impossible de quantifier avec précision le potentiel d'économies pour les consommateurs suisses et les producteurs suisses qui ont besoin d'intrants étrangers. D'une part, les entraves techniques au commerce ne sont qu'un élément parmi d'autres qui expliquent la différence de prix entre la Suisse et l'étranger. D'autre part, il ne suffit pas de savoir quel part des importations bénéficiera des mesures, il faut aussi en évaluer les effets sur les prix à la consommation.

L'estimation de l'incidence sur les prix repose sur des évaluations économétriques des écarts de prix. Il ressort d'une analyse du SECO portant sur 50 produits que l'existence d'entraves techniques au commerce présente un degré significatif de corrélation avec les écarts de prix constatés entre la Suisse et les pays voisins<sup>103</sup>. Les différences de prix dues à des prescriptions relatives à la composition et à l'information sur le produit sont de l'ordre de 10 à 25 %. Elles vont jusqu'à 60 % pour les produits soumis à homologation. Pour l'appréciation du potentiel d'économies, la prudence commande de retenir la valeur inférieure, à savoir une baisse de prix d'environ 10 %.

<sup>103</sup> Secrétariat d'Etat à l'économie, *La Suisse, îlot de cherté*, Bases de la politique économique n° 16, 2008.

Globalement, la mise en œuvre autonome du «principe Cassis de Dijon» permettra d'économiser, chaque année, largement plus de 2 milliards de francs. Ces économies résulteront principalement de la baisse des prix dans les secteurs des denrées alimentaires, des textiles et de l'habillement, des objets d'aménagement intérieur (comme les meubles) et des cosmétiques, autrement dit dans les domaines qui entrent dans le champ d'application du «principe Cassis de Dijon» et où les entraves techniques au commerce sont particulièrement marquées. Dans ces secteurs, les importations se chiffrent à quelque 17 milliards de francs. Si l'on estime que le potentiel d'économies est de l'ordre de 10 % de la valeur des importations, on peut escompter des économies de près de 2 milliards de francs. Les autres secteurs entrant dans le champ d'application du «principe Cassis de Dijon» comportent moins de prescriptions techniques. Ils offrent néanmoins un certain potentiel de baisse des prix, même s'il est plus faible<sup>104</sup>.

Le potentiel d'économies découlant de la procédure d'homologation simplifiée prévue à l'art. 5 LETC n'est pas quantifiable en l'état; il faut attendre la mise en œuvre des mesures présentées dans le rapport sur la simplification de procédures d'homologation (v. annexe). Ici encore, les écarts de prix considérables observés pour les produits soumis à homologation (30 % selon une estimation prudente) et la part des importations de la CE concernées (10 % ou 14 milliards de francs) laissent présager un important potentiel d'économies, cela même si la simplification permet de réduire les écarts de prix de quelques points de pourcentage seulement.

La simplification des règles régissant l'information sur le produit (notamment concernant la langue utilisée) touche tous les produits. Les économies résultant de la simplification de l'information sur le produit sont comprises dans l'appréciation du potentiel d'économies découlant de l'application du «principe Cassis de Dijon». Même en l'absence d'évaluations quantitatives pour les autres parts des importations figurant dans le tableau 3, l'appréciation prudente retenue pour les entraves découlant de l'information sur le produit (écart de prix de 10 %) permet de conclure à un gros potentiel d'économies. Cela vaut également pour les 9 % des importations en provenance de la CE qui ne peuvent pas bénéficier du «principe Cassis de Dijon» en raison d'une exception générale.

### **Stimulation de la demande du fait de l'accroissement du revenu disponible**

Les baisses de prix consécutives à l'élimination des entraves techniques au commerce vont augmenter le revenu disponible des consommateurs, ce qui va stimuler la croissance en Suisse à raison du bénéfice que les agents économiques étrangers ont tiré jusqu'ici du surprix généré par les prescriptions techniques.

Le revenu disponible supplémentaire est en partie consommé et en partie économisé et investi. L'accroissement de la consommation profitera à tous les domaines de l'économie, mais dans des proportions variables. Les principaux postes de dépenses des ménages seront particulièrement concernés: logement, alimentation, loisirs et culture, et hôtellerie-restauration. Une augmentation de l'épargne va pousser à la hausse la demande de biens d'investissement et déployer des effets positifs sur l'économie à moyen et à long terme.

<sup>104</sup> Parmi ces secteurs, les importations suisses de métaux en provenance de la CE représentent environ 14 milliards de francs; celles de produits chimiques (hors cosmétiques, dispositifs de diagnostic et médicaments), 7,6 milliards de francs.

## **Concurrence accrue pour certains pans de l'économie domestique**

L'intensification de la concurrence consécutive à la suppression d'entraves techniques au commerce qui touchent des produits présentant de gros écarts de prix va induire des baisses de prix non seulement sur les produits importés, mais encore sur les produits suisses destinés au marché intérieur.

Si l'on ne dispose pas de chiffres sur la valeur ajoutée par produit ou groupe de produits, il est néanmoins possible d'identifier approximativement les branches qui fabriquent en Suisse les produits principalement concernés par la mise en œuvre autonome du «principe Cassis de Dijon». La somme de la valeur ajoutée de ces branches représente 13 % du produit intérieur brut<sup>105</sup>, étant précisé que, dans certains de ces branches, tous les segments ne sont pas forcément touchés. C'est notamment le cas de l'industrie chimique, dans laquelle le poids lourd qu'est le domaine pharmaceutique n'est pas concerné par le «principe Cassis de Dijon», vu que ce dernier ne s'applique pas aux médicaments soumis à homologation.

## **Conséquences dans le domaine des exportations**

L'introduction autonome du «principe Cassis de Dijon» met en jeu au moins trois mécanismes différents qui ont une incidence positive sur le secteur des exportations. Grâce à la réglementation visant à éviter la discrimination des producteurs suisses (v. ch. 2.4.1), les entreprises qui produisent à la fois pour la CE et le marché suisse ne sont, en règle générale, plus tenus de différencier leur fabrication en fonction des prescriptions techniques des deux marchés. Il en va de même pour les domaines où les divergences par rapport au droit de la CE ont été éliminées. Les deux mesures améliorent la capacité exportatrice des entreprises suisses. Les entreprises qui produisent à la fois pour l'exportation et pour le marché intérieur payeront en outre moins pour les prestations préalables qu'elles achètent dans la CE, ce qui fera baisser leurs coûts et apportera un plus à leur compétitivité internationale. En plus des prestations préalables meilleur marché, la concurrence accrue sur le marché intérieur exercera une pression sur les prix, ce qui est aussi propre à stimuler les exportations. Sur la base du recensement fédéral des entreprises 2005, on peut estimer à quelque 37 000 les entreprises qui sont actives à l'exportation.

### **3.3.4 Conséquences pour les différentes catégories d'acteurs**

#### **Conséquences pour les consommateurs**

Les consommateurs bénéficieront également de l'introduction autonome du «principe Cassis de Dijon» et des autres mesures visant à améliorer l'accès au marché pour les produits venant des pays de la CE. Actuellement, les producteurs suisses,

<sup>105</sup> Les produits fabriqués par les branches suivantes entrent pour l'essentiel dans le champ d'application du «principe Cassis de Dijon» (entre parenthèses: numéro de classification NOGA): agriculture, chasse, sylviculture, pêche et pisciculture (1–5); industries alimentaires, des boissons et du tabac (15–16); industrie textile (17) industrie de l'habillement et des fourrures (18); industrie du cuir et de la chaussure (19); chimie, raffinage de pétrole (23–24); fabrication d'autres produits minéraux (26); métallurgie (27); travail des métaux (28); fabrication d'instruments médicaux et d'optique, horlogerie (33); activités manufacturières: meubles (36). Source des parts de valeur ajoutée des différentes branches: OFS, compte de production par branches (chiffres provisoires 2005).

mais aussi et surtout étrangers, peuvent écouler en Suisse un produit presque identique que dans les pays voisins à un prix supérieur, en raison des divergences qui demeurent entre les prescriptions techniques. Le potentiel d'économies décrit au ch. 3.3 et la concurrence accrue vont faire baisser les prix des biens de consommation et de production. Enfin, l'éventail de l'offre de produits devrait s'élargir dans les domaines concernés.

Le niveau de protection des consommateurs n'est pas touché dans sa substance par la révision de la LETC (v. notamment les explications concernant la protection des consommateurs au ch. 1.4.3). La révision de la LETC est coordonnée quant au contenu et au calendrier avec celle de la LSIT (qui deviendra la loi sur la sécurité des produits, LSPro). Grâce à la LSPro, les utilisateurs bénéficieront d'un niveau accru de sécurité. On est en droit d'attendre que le public soit moins exposé au risque lié aux produits dangereux, pour peu que les responsables de la mise sur le marché et les autorités d'exécution remplissent les obligations que leur impose la LSPro. Le 14 mars 2008, le Conseil fédéral a par ailleurs approuvé un mandat de négociation couvrant le secteur agroalimentaire et celui de la santé; le mandat prévoit une participation de la Suisse aux agences, systèmes d'alerte précoce et programmes de la CE dans ces domaines. De plus, des prescriptions juridiques – dont certaines sont en vigueur et d'autres nouvelles – permettent de garantir le niveau de protection. L'art. 16a, al. 2, let. e, permet au Conseil fédéral, lorsque la protection des consommateurs ou la loyauté dans les transactions commerciales l'exigent, d'arrêter des exceptions générales au «principe Cassis de Dijon» et de prendre des mesures en matière de surveillance du marché. De plus, pour les produits fabriqués conformément à des prescriptions techniques étrangères, l'art. 16f fixe les prescriptions minimales en matière d'information sur le produit. Il convient par ailleurs de noter que l'accord CE dans le cadre de l'harmonisation du droit prévoit un niveau élevé de protection de la santé, de la sécurité, de l'environnement et des consommateurs (art. 95) et laisse la porte ouverte à des prescriptions nationales, notamment aux fins de protéger la santé et la vie des êtres humains, des animaux et des plantes (art. 30). Dans l'arrêt «Cassis de Dijon», la Cour de justice des Communautés européennes a statué que les obstacles devaient être acceptés dans la mesure où ils peuvent être reconnus comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives, au rang desquelles compte la protection des consommateurs<sup>106</sup>. Il s'ensuit que ni l'application du «principe Cassis de Dijon» aux importations en provenance de la CE, ni l'abandon de différentes divergences par rapport au droit européen, ni le changement de pratique décrit au ch. 1.2.2 ne devraient déboucher sur un abaissement général du niveau de protection; ces mesures devraient au contraire permettre d'atteindre les objectifs de protection à un meilleur rapport coût-bénéfice.

### **Conséquences pour les producteurs de biens et de services**

Grâce à l'élimination de divergences et à la réglementation visant à éviter la discrimination des producteurs suisses (v. ch. 2.4.1) dans l'application autonome du «principe Cassis de Dijon», les entreprises suisses qui visent à la fois le marché européen et le marché suisse pourront produire pour ce dernier selon les prescriptions techniques en vigueur dans la CE. Outre la réduction de la charge administrative pour les entreprises opérant en Suisse et dans la CE, ces mesures leur permettent de réaliser des économies d'échelle et d'accroître leur compétitivité (sur un marché

<sup>106</sup> V. note 13

élargi, les frais fixes de recherche-développement, p.ex., se répartissent sur un plus grand nombre d'unités, ce qui permet d'abaisser le coût unitaire).

Les producteurs de biens et de services en tireront aussi avantage en ce qu'ils pourront profiter de prestations préalables moins chères dans les domaines qui sont aujourd'hui cloisonnés par différentes prescriptions. Ce sera notamment le cas de l'hôtellerie-restauration: une analyse intrans-entrant concernant l'utilisation de produits d'autres branches comme prestations préalables a montré que, dans l'hôtellerie-restauration, les denrées alimentaires et les boissons représentent environ 40 % des prestations préalables. Cette mesure promet donc un gain de compétitivité pour le tourisme suisse. Le domaine social et de la santé va aussi profiter de l'application autonome du «principe Cassis de Dijon» grâce à de meilleurs prix pour les denrées alimentaires et pour certains instruments médicaux, à quoi viendra s'ajouter le gain lié à la simplification des procédures d'homologation pour les médicaments. Les denrées alimentaires, les instruments et les médicaments comptent pour environ 40 % des prestations préalables utilisées dans le domaine social et de la santé.

Dans les domaines auxquels s'applique le «principe Cassis de Dijon» et les autres mesures, les producteurs de biens devraient par ailleurs être exposés à une concurrence accrue. Cela devrait principalement être le cas des secteurs artisanaux de l'industrie alimentaire, qui demeurent souvent très centrés sur les marchés nationaux, voire régionaux. Dans un premier temps, la réglementation spéciale prévue pour les denrées alimentaires devrait toutefois permettre de faciliter la transition, étant précisé que, à moyen ou à long terme, ces branches devraient bénéficier des mesures grâce à un gain de compétitivité.

Enfin, l'accroissement du revenu disponible des ménages (v. ch. 3.3) va profiter aux branches qui bénéficieront d'une demande accrue pour leurs produits.

### **Conséquences pour le commerce**

L'application du «principe Cassis de Dijon» va faciliter les échanges dans la mesure où des dispositions nationales qui constituent aujourd'hui des entraves au commerce injustifiées ne pourront plus faire obstacle au commerce. Les importateurs de produits mis légalement sur le marché dans un Etat membre de la CE peuvent considérer qu'aucune prescription technique ne s'oppose à l'importation, à condition que le produit en question ne soit pas concerné par une divergence confirmée (concernant les prescriptions techniques, les homologations obligatoires, ou les interdictions ou autorisations d'importer). C'est là une simplification considérable pour les entreprises concernées. Parallèlement aux simplifications, l'accroissement du revenu disponible des ménages et l'élargissement de l'offre de produits devraient entraîner une augmentation des volumes de vente.

Les commerçants aussi vont devoir affronter une concurrence accrue. L'approvisionnement exclusif auprès de l'importateur ou du grossiste «officiel» pour la Suisse (qui se charge de toutes les formalités, livre les produits dans la version adéquate pour la Suisse et donne des lignes directrices pour le calcul des prix) n'est plus en phase avec les exigences économiques à l'ère de la mondialisation. Les homologations étant un poste de dépenses fixes qui peut fortement restreindre la concurrence à l'importation, la simplification prévue des procédures d'homologation revêt une grande importance. C'est notamment le cas des médicaments: actuellement, environ 70 % des médicaments utilisés en Suisse sont importés. Le coût des procédures d'homologation est tel que certains produits, notamment ceux destinés au traitement

de maladies rares, ne sont pas disponibles sur le marché suisse. De plus, les prix de certains médicaments demeurent élevés en Suisse. Les prix des 908 médicaments figurant sur la liste des spécialités de l'OFSP qui ont été analysés par le Surveillant des prix en 2006 sont par exemple en moyenne 50 % plus élevés qu'en Allemagne<sup>107</sup>.

Il convient par ailleurs d'observer la tendance générale au développement de centres d'achat et de distribution actifs à l'échelle européenne. Il ne fait aucun doute que notre pays possède les avantages comparatifs susceptibles d'attirer ce type de centres. Il est donc absurde de vouloir conserver, par des réglementations spéciales injustifiées, des structures de distribution nationales dont le coût est supporté en dernière analyse par les consommateurs suisses.

Une réduction des entraves au commerce pourrait aussi changer les habitudes des consommateurs pratiquant le tourisme d'achat, qui pèse quelque 2 milliards de francs par année. En l'absence d'entraves techniques au commerce, un grand nombre de produits sont moins chers en Suisse qu'à l'étranger, contrairement à ce que pourrait laisser croire l'image largement relayée de l'îlot suisse de cherté. Il ressort de l'analyse de 50 produits mentionnée plus haut qu'environ 40 % des 22 produits non soumis à des entraves techniques au commerce sont meilleur marché en Suisse qu'en Allemagne.

### **Conséquences pour l'environnement et la protection des animaux**

Des différences entre le niveau de protection garanti par le droit suisse et celui garanti par le droit en vigueur dans la CE perdurent en particulier dans les domaines de l'environnement et de la protection des animaux. Ces divergences doivent être étudiées au cas par cas, comme l'a fait le Conseil fédéral dans son rapport du 31 octobre 2007 sur les divergences entre le droit suisse et le droit européen. Dans ce rapport, le Conseil fédéral a confirmé un certain nombre de divergences pour des prescriptions techniques touchant à l'environnement. La plupart d'entre elles concernent le domaine des produits chimiques, des exigences imposées aux brûleurs et aux chaudières en matière de protection de l'air et des exigences concernant les déperditions de chaleur des chauffe-eau, des réservoirs d'eau chaude et des accumulateurs de chaleur. Dans ces domaines, le Conseil fédéral a déjà arrêté des exceptions au «principe Cassis de Dijon».

Les homologations obligatoires et les interdictions ou autorisations d'importer concernent aussi pour l'essentiel la protection de l'environnement ou celle des animaux. Les prescriptions suisses relatives aux organismes génétiquement modifiés (OGM) et à la protection des animaux, notamment, doivent être maintenues. D'autres divergences touchant à l'environnement concernent les valeurs limites pour les engrais, les prescriptions en matière de gaz d'échappement et de bruit pour les cyclomoteurs et les navires et embarcations, ainsi que l'étiquette énergétique pour les voitures.

<sup>107</sup> V. Josef Hunkeler, *Medikamentenpreise und Medikamentenmarkt in der Schweiz*, Département fédéral de l'économie/Surveillance des prix, Berne, 2007, et *Rapport annuel du Surveillant des prix 2006*.

### 3.3.5 **Autres réglementations entrant en ligne de compte**

Il ressort de l'exposé du ch. 1.2 que la révision de la LETC et les mesures proposées en parallèle offrent trois possibilités complémentaires de réduction des entraves techniques au commerce. La révision de la LETC prévoit l'application du «principe Cassis de Dijon» pour l'importation de produits en provenance de la CE fabriqués conformément aux prescriptions techniques de cette dernière et – dans les domaines non harmonisé ou partiellement harmonisé – d'un Etat membre de la CE et se trouvent légalement sur le marché en question. L'option d'une application réciproque sur la base d'un accord étendu n'est pour l'heure pas proposée. Elle présenterait pourtant l'avantage d'une réduction plus large et juridiquement étayée des entraves techniques au commerce pour les exportations. L'examen de cette option révèle cependant que des incertitudes juridiques et politiques bien plus pesantes seraient attachées à sa réalisation (les divergences devraient p.ex. être négociées avec la CE) et qu'elle nécessiterait un temps de préparation bien supérieur à la solution autonome proposée. Cela signifie que le gain estimé de la mise en œuvre autonome du «principe Cassis de Dijon» et des mesures visant à éviter la discrimination des producteurs suisses (v. ch. 3.3.3 et 3.3.4) ne déploieraient au mieux leurs effets qu'avec un retard de plusieurs années. Qui plus est, une solution par voie d'accord ne permettrait pas forcément de mieux atteindre les objectifs premiers de la révision de la LETC (ch. 3.3.1) du point de vue macroéconomique, soit en particulier l'abaissement du niveau des prix et la dynamisation de la concurrence en Suisse. Pour le moment, il n'y a donc pas d'alternative générale et immédiatement efficace à la mise en œuvre autonome du «principe Cassis de Dijon».

Les travaux en vue de la mise en œuvre autonome du «principe Cassis de Dijon» ont montré qu'une harmonisation poussée avec le droit de la CE était particulièrement indiquée. L'harmonisation autonome par adaptation des prescriptions suisses n'est cependant pas possible dans les domaines où les prescriptions techniques ne sont pas harmonisées au sein de la CE ou ne le sont que partiellement. C'est pourquoi le «principe Cassis de Dijon» doit s'appliquer à titre complémentaire. Compte tenu des entraves techniques au commerce du fait de divergences entre le droit suisse et le droit des Etats membres de la CE, l'ARM conclut avec la CE (v. ch. 1.1.3) n'est pas non plus une alternative valable à l'application autonome du «principe Cassis de Dijon». A moyen terme, des réglementations régissant la reconnaissance mutuelle dans les domaines non ou partiellement harmonisés au sein de la CE sont en principe concevables dans le cadre d'autres accords à venir; le Conseil fédéral y travaille déjà, par exemple pour les produits agricoles et les denrées alimentaires (v. ch. 1.4.3).

### 3.3.6 **Aspects pratiques de l'exécution**

Le train de mesures visant à éliminer des entraves techniques au commerce simplifie les prescriptions techniques sous divers aspects et allège de ce fait la charge pour les entreprises concernées, tout en améliorant les conditions de l'exécution. C'est notamment le cas des simplifications concernant l'information sur le produit et les procédures d'homologation (pour les médicaments, en particulier) intégrées au projet de révision de la LETC, mais aussi des efforts déployés en parallèle pour éliminer les divergences et pour développer un réseau d'accords dans le domaine des prescriptions techniques.

L'application du «principe Cassis de Dijon» doit être considérée de manière différenciée. Si elle ne devrait de manière générale pas entraîner de surcharge administrative pour les entreprises, il en va autrement pour les organes fédéraux et cantonaux d'exécution, qui devront assumer de nouvelles missions dont les effets sur le personnel et les finances sont exposés aux ch. 3.1 et 3.2. Ces missions recouvrent par exemple la vérification des produits mis sur le marché en Suisse en vertu de prescriptions étrangères (art. 16a). L'exécution devrait en outre être facilitée par le fait que l'application autonome du «principe Cassis de Dijon» se limite aux importations d'Etats membres de la CE ou de l'EEE dont les prescriptions techniques ne divergent pas fondamentalement de celles de la Suisse.

Le recours à des décisions de portée générale et concrète au lieu de décisions individuelles concrètes pour déterminer les exceptions demandées par les organes d'exécution en vertu de l'art. 16e, permet de simplifier plus encore l'exécution dans le secteur des denrées alimentaires, vu que les cas similaires ne doivent pas être traités à nouveau. La mise en œuvre du droit fédéral est facilitée, en particulier dans les domaines où l'exécution est déléguée aux cantons. Les listes prévues des exceptions visent également à alléger l'exécution et à simplifier la tâche des entreprises. Couplée avec l'application du «principe Cassis de Dijon», une collaboration plus étroite avec les institutions européennes de protection de la santé et des consommateurs (v. ch. 1.2.3) devrait permettre d'améliorer encore l'efficacité et l'efficience de la surveillance du marché.

#### 4 Lien avec le programme de la législation

Le Conseil fédéral a annoncé, dans son rapport sur le programme de la législation 2003–2007, qu'il souhaitait promouvoir la concurrence sur le marché intérieur et réduire les obstacles étatiques à l'accès au marché<sup>108</sup>. En réaction au faible taux de croissance de l'économie suisse, le Conseil fédéral a intégré au programme de la législation 2003–2007 un train de 17 mesures pour la croissance. Ce train de mesures a été complété à la fin de 2005 par deux mesures supplémentaires, dont la révision de la LETC<sup>109</sup>. Le programme de la législation 2007–2011 définit la révision de la LETC comme une mesure propre à atteindre l'objectif 1 («Accroître la compétitivité sur le marché intérieur et améliorer les conditions générales»)<sup>110</sup> et fait de la transmission du projet au Parlement l'un des objectifs du Conseil fédéral pour 2008.

<sup>108</sup> FF **2004** 1035 ss., 1048

<sup>109</sup> *Le train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance: description détaillée et mise en œuvre fin 2004*. Disponible sur l'internet à l'adresse suivante: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) (Grundlagen der Wirtschaftspolitik, N° 9F, Secrétariat d'Etat à l'économie).

<sup>110</sup> FF **2008** 639 ss., 669

## **5 Aspects juridiques**

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

La LETC, élaborée sous l'ancienne Constitution, se fondait alors sur la compétence de la Confédération en matière d'affaires étrangères et sur les art. 31<sup>bis</sup>, al. 1 et 2, et 64<sup>bis</sup>, qui correspondent aux art. 54, 95, 101 et 123 de la nouvelle Constitution (Cst.).

En vertu de l'art. 95 Cst., la Confédération peut légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. Elle doit en outre veiller à créer un espace économique suisse unique. Selon la doctrine dominante, cette disposition octroie à la Confédération une compétence globale de régler par des mesures de police les questions relatives notamment à la mise sur le marché de produits par des sujets économiques privés. Par ailleurs, les art. 54 et 101 Cst. donnent à la Confédération des compétences en matière d'affaires étrangères et de politique économique extérieure. Enfin, les dispositions pénales supplémentaires contenues dans le projet s'appuient sur l'art. 123 Cst.

La réglementation régissant la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions techniques étrangères, qui forme le cœur de la présente révision, doit permettre d'éliminer des entraves techniques au commerce et donc de favoriser la concurrence en Suisse, contribuant ainsi à faire baisser le niveau des prix et à stimuler la croissance. Elle peut se fonder sur les articles précités. La modification du droit en vigueur (ch. 2.11) se fonde sur les art. 60, al. 1, 95, al. 1, 107, 110, 118, 123, al. 1, et les art. 173, al. 1, let. b (loi sur les explosifs), 92 (loi sur les télécommunications), 94, al. 2, 95, 97, 101 (loi fédérale sur les produits de construction), 104 (loi sur l'agriculture) et 105 Cst. (loi fédérale sur l'alcool).

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

Attendu qu'à ce jour, aucune mesure comparable à la réglementation prévue par l'art. 16a, al. 1, LETC n'a fait l'objet d'une procédure de règlement des différends au sein de l'OMC, l'examen présenté ci-après est valable sous réserve d'une éventuelle jurisprudence à venir de l'OMC. La LETC visant l'élimination d'entraves techniques au commerce des marchandises, elle tombe sous le coup de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC, SR 0.632.20) et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT 1994, SR 0.632.21). Examinons dans un premier temps la compatibilité de la révision de la LETC avec l'Accord OTC. Sous l'angle du droit de l'OMC, l'article pertinent est l'art. 16a, al. 1, LETC, qui prévoit notamment que des produits peuvent être mis sur le marché en Suisse s'ils respectent les prescriptions techniques de la CE et, lorsque l'harmonisation du droit n'est pas complète, s'ils sont conformes aux prescriptions techniques d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE (let. a) et s'ils sont légalement sur le marché de l'Etat membre concerné (let. b).

La reconnaissance indirecte des prescriptions techniques des Etats membres de la CE et de l'EEE (art. 16a, al. 1, let. a, LETC) est couverte par l'art. 2.7 de l'Accord OTC. Cette disposition encourage les membres de l'OMC à accepter comme équivalentes les prescriptions techniques des autres membres, même si celles-ci diffèrent

des leurs, à condition d'avoir la certitude qu'elles remplissent de manière adéquate les objectifs de leurs propres prescriptions. Cette clause implique la possibilité de reconnaître l'équivalence de prescriptions de certains membres de l'OMC sans pour autant devoir reconnaître cette équivalence pour tous les autres. L'administration fédérale a en effet procédé ces dernières années à une analyse poussée de la question de l'équivalence des prescriptions en vigueur dans la CE et des prescriptions en vigueur en Suisse. A l'issue de cette analyse, le Conseil fédéral a, le 31 octobre 2007, retenu uniquement 18 divergences pour lesquelles le «principe Cassis de Dijon» ne sera pas applicable en vertu de l'art. 16a LETC<sup>111</sup>. Toutes les autres prescriptions suisses seront soit harmonisées avec le droit communautaire, soit, comme le recommande l'art. 2.7 OTC, reconnues comme équivalentes, et donc soumises au «principe Cassis de Dijon».

L'exigence relative à la mise sur le marché visée à l'art. 16a, al. 1, let. b, LETC peut se fonder sur l'art. 6.1 de l'Accord OTC. Elle vise à garantir que les produits sont effectivement conformes aux prescriptions techniques de l'Etat en question. Dans le droit communautaire comme dans le droit suisse, c'est généralement le producteur qui répond du respect des prescriptions techniques. Dans le cadre de la surveillance du produit sur le marché, les autorités peuvent exiger la preuve que l'évaluation de la conformité a été effectuée. Sans l'exigence de la mise sur le marché légale du produit dans l'Etat ayant émis les prescriptions techniques auxquelles le produit est conforme, il serait impossible d'être sûr que le respect de ces prescriptions soit bel et bien contrôlé par les autorités de l'Etat concerné. Cette exigence constitue donc une composante nécessaire de l'évaluation de la conformité. En vertu de l'art. 6.1 de l'Accord OTC, les membres de l'OMC feront en sorte, chaque fois que cela sera possible, que les résultats des procédures d'évaluation de la conformité d'autres membres soient acceptés, même lorsque ces procédures diffèrent des leurs, à condition d'avoir la certitude que lesdites procédures offrent une assurance équivalente à leurs propres procédures. La Suisse a conclu avec la CE un accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité en 1999. Dans le cadre des examens préalables, on avait constaté que les évaluations de la conformité effectuées dans la CE étaient aussi dignes de confiance que celles effectuées en Suisse.

L'art. 16a, al. 1, let. b, est donc lui aussi conforme aux dispositions pertinentes de l'Accord OTC et est couvert par celui-ci. Il en découle que l'art. 16a, al. 1, let. b, LETC, qui se réfère à la mise sur le marché dans des Etats membres de la CE ou de l'EEE, mais pas dans les autres Etats membres de l'OMC, ne contrevient ni au GATT 1994, ni à sa clause de la nation la plus favorisée. La révision de la LETC est donc compatible avec le droit de l'OMC.

Si un organe de règlement des différends de l'OMC devait parvenir à une autre conclusion, à savoir que l'art. 16a, al. 1, let. b, LETC n'était pas intégralement couvert par l'art. 6.1 de l'Accord OTC, il ne serait pas possible, a priori, d'exclure une incompatibilité avec la clause de la nation la plus favorisée du GATT 1994. Une telle incompatibilité pourrait, le cas échéant, se justifier par l'art. XXIV GATT 1994 (dispositions relatives aux unions douanières et aux zones de libre-échange).

Pour ce qui est de la compatibilité avec le droit communautaire, nous renvoyons au ch. 1.6.

<sup>111</sup> V. note 17