



Zurich, le 28 avril 2010

Rapport explicatif

Ordonnance sur la sécurité des produits (OSPro)

1. Point de départ

Le Conseil fédéral a proposé en juin 2006 d'éliminer les principales différences entre la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (LSIT, RS 819.1) et la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits par une révision totale de la LSIT et a soumis un projet de loi sur la sécurité des produits (LSPro). La LSPro a été adoptée par le Parlement lors de la session d'été 2009 et publiée dans la Feuille fédérale le 23 juin 2009. La loi et l'ordonnance (OSPro) doivent entrer en vigueur le xy.xy 2010.

L'ordonnance est structurée en deux parties. La première partie (sections 2 et 3) comporte des prescriptions qui s'appliquent à tous les produits. La seconde partie (sections 4 et 5) contient des prescriptions qui s'appliquent aux produits qui entraient initialement dans le champ d'application de la loi fédérale sur la sécurité d'installations et appareils techniques, abrogée par la LSPro.

Les prescriptions qui s'appliquent à tous les produits (sections 2 et 3) comportent des règles sur les compétences, la procédure et sur l'exécution de la LSPro ainsi que sur les conditions de la mise sur le marché. Ces dernières ne sont toutefois à prendre en compte qu'en l'absence de prescriptions correspondantes dans les actes sectoriels ou dans des prescriptions légales similaires (cf. plus loin art. 6).

La deuxième partie (sections 4 et 5) reprend des prescriptions de la LSIT abrogée ainsi que de l'ordonnance du 12 juin 1995 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (OSIT, RS 819.11), dans la mesure où elles ne sont pas déjà prises en compte dans la LSPro et où elles ne figurent pas dans les ordonnances spécifiques sur la sécurité des machines, des ascenseurs, des équipements sous pression et des récipients à pression simples. Comme les catégories de produits « appareils à gaz » et « équipements de protection individuelle » sont aujourd'hui encore réglés par l'OSIT et par l'OConf (Ordonnance du DFE du 12 juin 1995 sur les procédures

d'évaluation de la conformité des appareils à gaz et des équipements de protection individuelle, RS 819.115), les règles correspondantes doivent être reprises dans l'OSPro. Dès que l'UE révisera les directives correspondantes, ces deux catégories de produits feront l'objet d'ordonnances propres. Le suivi des modifications des directives CE et la preuve de l'identité des exigences suisses avec celles de l'UE en sera simplifiée de manière déterminante. La future suppression de la section 4 entraînera celle des annexes 1 à 3, ce qui améliorera grandement la lisibilité et simplifiera l'application de l'OSPro.

Outre la réunion des dispositions de la LSIT, de l'OSIT et de l'OConf, l'intégration des dispositions de l'OEmol-LSIT (ordonnance du DFE du 16 juin 2006 relative aux émoluments perçus en matière d'installations et d'appareils techniques; RS 819.117) dans l'OSPro apporte une simplification par rapport à la dispersion préalable des bases juridiques dans les différents domaines de produits. Le rassemblement dans une même partie (sections 4 et 5) de toutes les bases juridiques pertinentes pour les produits décrits à l'art. 1, let. c et d, facilitera la recherche des bases juridiques à ceux qui y sont soumis.

Le système de classification de la LSIT et de l'OSIT a pour le reste été largement repris dans les sections 4 et 5. Ainsi la section 5 comporte-t-elle les règles de la surveillance du marché des produits cités à l'art. 1, let. c et d, OSPro. Il s'agit des produits déjà cités, à savoir les machines, les ascenseurs, les appareils à gaz, les équipements sous pression, les récipients à pression simples, les équipements de protection individuelle ainsi que de tous les produits qui n'entrent pas dans le champ d'application d'autres dispositions du droit fédéral. La quatrième section s'applique quant à elle exclusivement aux catégories « appareils à gaz » et « équipements de protection individuelle ».

Comme l'**exécution** de la LSIT et le **contrôle du marché** qu'elle prévoit ont fait leurs preuves avec les ordonnances existantes, il a été décidé de renoncer à de grandes nouveautés dans la seconde partie (sections 4 et 5) afin de garantir une continuité aisée. Là où cela était nécessaire, de petites modifications ont été introduites sur la base des expériences pratiques faites jusqu'à présent. Ces modifications ne sont toutefois que marginales et en partie exclusivement de nature linguistique. Cela étant, la seconde partie (sections 4 et 5) est à comprendre comme une simple **consolidation des règles pertinentes de la LSIT** et des textes qui en découlent (OSIT, OConf et OEmol-LSIT). Aussi des explications sur ces dispositions ne sont-elles pas nécessaires. Les dispositions nouvelles ou modifiées de la seconde partie (sections 4 et 5) sont explicitées individuellement dans la suite de ce document. Il en va de même pour l'exécution concernant les produits non réglés dans les sections 4 et 5. L'OSPro renonce, à un petit nombre d'exceptions près, à introduire une uniformisation de l'exécution pour toutes les autorités chargées de la sécurité des produits. Il y a plusieurs raisons à cela: La LSPro, dont découle l'OSPro, n'a pas comme but

premier d'uniformiser les procédures des différentes autorités mais de prévoir, de manière analogue à la directive européenne sur la sécurité des produits, de nouveaux droits et devoirs ponctuels pour les personnes concernées. Un autre élément parle contre une uniformisation de la practice dans le cadre de l'OSPro, le fait que l'exécution dans les différents domaines de produits est fortement marquée par le droit sectoriel sur la sécurité des produits, un droit qui s'est développé au fil du temps et qui a aujourd'hui encore des orientations très diverses. L'exécution existante dans les différents offices fédéraux concernés et les différents services cantonaux est bien établie et a largement fait ses preuves. C'est pourquoi il n'y a pas de nécessité à prévoir un nouveau règlement plus précise dans l'OSPro, mis à part la concrétisation de quelques prescriptions de faible ampleur de la LSPro.

Il est toutefois important de garantir une coordination de l'activité des offices concernés et de l'ensemble des autorités d'exécution ainsi que l'échange d'informations entre eux, notamment pour répondre aux exigences de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51) et de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM, RS 0.946.526.81). C'est une préoccupation dont les milieux économiques concernés font part de manière récurrente au Conseil fédéral et que l'art. 3 OSPro vise à prendre en compte. La création d'un service d'information et de coordination prévue par l'art. 4 va dans la même direction. Contrairement à la coordination plutôt interne à l'administration prévue par l'art. 3, ce service doit fonctionner principalement non face à l'administration mais face aux acteurs économiques comme centre d'informations subsidiaire et comme plaque tournante de l'information - subsidiaire parce que les acteurs économiques ne peuvent pas s'adresser directement aux services compétents de l'administration, faute de savoir lesquels sont compétents.

2. Explication des dispositions prises individuellement

Section 1

Art. 1

Cet article contient l'objet de l'ordonnance et reflète la classification de l'acte en prescriptions s'appliquant à tous les produits (de manière absolue et de manière subsidiaire) et en prescriptions s'appliquant seulement aux produits qui entrent actuellement dans le champ d'application de la LSIT, abrogée par la LSPro. Avec la révision des actes juridiques européens dans le domaine des appareils à gaz et des équipements de protection individuelle, ces deux catégories de produits seront à leur tour réglées dans des ordonnances propres.

Section 2

Art. 2

L'art. 2 énonce clairement que les compétences existantes dans le droit sectoriel sont maintenues dans le cadre de la LSPro et de l'OSPro. Les autorités compétentes en matière de droit sectoriel sur la sécurité des produits doivent donc appliquer aussi les dispositions de la LSPro et de l'OSPro dans leur domaine de compétence, pour autant que ces dispositions complètent le droit sectoriel (cf. aussi art. 1, al. 3, LSPro). Cet article indique aussi clairement que l'entrée en vigueur de la LSPro et de l'OSPro ne change rien au financement existant de l'exécution. Le coût de l'exécution de la LSPro sera marginal en comparaison des tâches d'exécution accumulées.

L'idée d'introduire dans l'art. 2 ou dans une annexe de l'art. 2 une liste de toutes les autorités compétentes selon le domaine de produits concerné a été abandonnée pour des questions de technique légale. Une telle liste, qui aide sans aucun doute les sujets de droit à s'orienter, sera toutefois mise à disposition par le service d'information et de coordination prévu par l'art. 4. De cette manière, il sera possible de réagir plus rapidement aux modifications des compétences et il n'y a pas d'intervention au niveau de l'ordonnance dans la liberté organisationnelle des offices et autorités concernés.

Le terme d'organe d'exécution évoqué dans l'art. 2 et dans les sections 2 et 3 recouvre l'autorité, – entendue au sens large – qui est chargée de l'exécution de la loi dans son domaine de compétence. Le terme d'organe de contrôle utilisé dans les sections 4 et 5 reprend la terminologie utilisée dans le domaine de la LSIT. L'organe de contrôle est l'autorité au sens strict qui assure l'exécution par la surveillance du marché.

Art. 3

Il faut distinguer les compétences sectorielles (inchangées) réglées à l'art. 2 de la coordination de l'exécution de la LSPro, réglée à l'art. 3 et confiée au SECO. Plusieurs offices fédéraux sont chargés de l'exécution de la LSPro, d'où la nécessité de nommer un organe (le SECO en accord avec les organes d'exécution) pour assurer le développement et si nécessaire l'adaptation de la LSPro et de l'OSPro aux conditions cadre internationales de nos principaux partenaires commerciaux (p. ex. l'UE) ainsi que de veiller – dans la mesure où cela est nécessaire – à la coordination de l'exécution interne à l'administration. La représentation de la Suisse auprès du système de banque de données ICSMS (International Communication System for Market Surveillance¹) existant et qui continue à être important pour la Suisse sous la

¹ Voir www.icsms.org.

LSPro en fait notamment partie. Différents offices fédéraux concernés par la LSPro ont déjà accès à cette banque de données. Des représentants du SECO s'en occupent déjà et contribuent de manière déterminante à son développement sous le droit existant depuis plusieurs années. Les al. 2 et 3 de l'art. 3 constituent la base légale nécessaire pour la participation à de tels systèmes et contiennent la justification de l'échange de données avec des autorités étrangères que ces systèmes impliquent.

L'échange national et international de données entre organes d'exécution dans le domaine de la sécurité des produits se fait par le biais de systèmes tels que l'ICSMS et, le cas échéant, c'est-à-dire en cas d'accord futur avec l'UE, le système européen d'alarme précoce RAPEX. La présente disposition crée la base légale nécessaire, en vertu de l'art. 19, al. 3, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD), pour permettre l'emploi de telles banques de données au moyen d'une procédure d'appel. Aucune autre règle concernant la protection des données n'est nécessaire car le traitement et l'échange national et international de données est déjà réglé dans l'art. 13 LSPro et dans les art. 21 et 22 LETC et aucune donnée personnelle particulièrement sensible n'est enregistrée dans les systèmes mentionnés.

Art. 4

Cet article donne la possibilité aux responsables de la mise sur le marché qui ne connaissent pas l'organe d'exécution pour les annonces selon l'art. 8 LSPro de s'adresser à une centrale d'annonce unique. Un interlocuteur central suisse est nécessaire pour les partenaires provenant de la commission de l'UE et des Etats membres de l'UE dans le cadre de la participation aux différents systèmes de déclaration et d'alerte. L'organisation et le déroulement de ces procédures doivent être aussi uniformes et conformes à l'accord que possible. Comme le SECO est déjà responsable de plusieurs aspects importants en ce qui concerne la sécurité des produits et la libre circulation des marchandises (LETC, ARM, sécurité dans six catégories centrales de produits, autorité compétente pour l'ICSMS, SAS, politique en matière de PME, etc.) et qu'il convient de prendre en compte, outre l'aspect de la protection des travailleurs, celui de la protection des consommateurs de manière accrue, la localisation de la centrale d'annonce au DFE (SECO et BFC) présente un grand potentiel de synergie.

Art. 5

La LSPro offre à l'art. 10 la possibilité de rendre des décisions de portée générale en cas de besoin. Ces dernières doivent être publiées dans la Feuille fédérale dès leur entrée en force.

Section 3

Art. 6

L'art. 6 décrit le champ d'application de la section 3. Cette section comporte des règles complémentaires s'appliquant à tous les produits, pour autant que le droit sectoriel ne contienne pas de prescriptions correspondantes – soit parce qu'il n'existe pas de dispositions sectorielles en vertu de l'art. 4 LSPPro ou que les dispositions sectorielles en vertu de l'art. 4 LSPPro ne règlent pas certains aspects (p. ex. expositions et présentations). Il convient d'observer qu'il existe aussi des dispositions sectorielles qui ne se fondent pas sur l'art. 4 LSPPro mais sur d'autres dispositions analogues de lois sectorielles. Dans ces cas, les produits correspondants demeurent dans le champ d'application du droit sectoriel.

Art. 7

Les prescriptions relatives à la mise sur le marché n'ont pas à être respectées lorsque des produits sont présentés ou exposés, par exemple lors de foires, sans encore avoir le statut définitif de produit mis sur le marché (p. ex. prototypes). La condition requise est que le statut non définitif soit apparent pour tout le monde et que la sécurité des personnes immédiatement concernées (p. ex. les visiteurs de la foire) soit assurée par un autre moyen.

Art. 8

L'art. 8 concrétise la LETC en ce qui concerne la langue dans laquelle doivent être rédigés les documents demandés pertinents pour la sécurité. L'art. 8 donne suite à la règle de l'art. 4a, let. b, LETC selon laquelle les instructions qui touchent à la sécurité des personnes – et dont les notices d'instruction, d'utilisation et d'entretien ainsi que les brochures d'information dont il est question ici font partie – doivent être rédigées au moins dans la langue officielle suisse ou dans les langues officielles de la partie du pays où le produit est mis sur le marché. L'OSPro se limite ainsi aux exigences minimales de la LETC conformément au principe de Cassis-de-Dijon et renonce à demander à la rédaction, dans toutes les langues officielles, de notices d'instruction contenant uniquement des règles de sécurité. L'al. 3 concerne en particulier les produits dans le domaine des entreprises (p. ex. biens d'investissement).

Art. 9

L'art. 9 contient les règles générales sur la déclaration de conformité. Une déclaration de conformité doit être établie pour les produits pour lesquels le Conseil fédéral a fixé des exigences essentielles de sécurité et de santé. Aucune déclaration de conformité n'est nécessaire pour les autres produits.

Art. 10

Cet article règle le délai de conservation des documents réclamés par la loi ainsi que le moment auquel ce délai commence à courir.

Art. 11

Pour éviter les malentendus, les langues officielles de la Suisse sont énoncées explicitement dans l'art. 11; il s'agit des langues de la Confédération selon l'art. 70 de la Constitution fédérale (Cst., RS 101), soit l'allemand, le français et l'italien.

Section 4

Art. 12 à 18

Les art 12 à 18 correspondent aux dispositions existantes de la LSIT et de l'OSIT sur les appareils à gaz et les équipements de protection individuelle (EPI). Dès que l'UE aura révisé les directives sur les appareils à gaz et sur les EPI, leur contenu sera repris en Suisse dans des ordonnances autonomes.

Section 5

Art. 19 à 28

Les art. 19 à 28 rassemblent les dispositions existantes de la LSIT, de l'OSIT, de l'OConf et de l'OEmol-LSIT qui ne sont pas déjà contenues dans la LSPro ou dans les dispositions générales de l'OSPro. La seule nouveauté par rapport aux dispositions existantes se trouve dans les articles suivants:

Art. 22 à 24

Ces articles s'adressent aux organes chargés de la surveillance du marché. En raison des expériences faites dans la pratique, les tâches et la procédure sont réglées plus en détail que jusqu'à présent mais ils demeurent inchangés.

Les étapes procédurales décrites à l'art. 22, al. 2, impliquent un ordre qui s'impose pour la majorité des produits en raison du principe de proportionnalité. Cela n'exclut toutefois pas que dans certains domaines de la surveillance du marché on puisse déroger à cet ordre pour des raisons techniques et factuelles.

L'art. 22, al. 3, règle les compétences des organes de contrôle pour la réalisation d'un contrôle. L'alinéa règle donc la même matière que l'art. 9 en ce qui concerne l'obligation de fournir des informations – d'où le renvoi à l'art. 9 dans cet alinéa – mais ici du point de vue de l'organe de contrôle. Le renvoi à l'art. 9 permet d'indiquer clairement que les mêmes règles que pour tous les organes d'exécution s'appliquent en ce qui concerne les délais et les langues.

L'art. 22, al. 5, fixe dans quels cas les organes de contrôle peuvent prendre des mesures. Il renvoie à l'art. 10, al. 3 et 4, LSPro pour le contenu des mesures concrètes. Comme tout acte relevant du droit administratif, la prise de mesures doit répondre au principe de proportionnalité. C'est pourquoi l'énumération des mesures dans l'art. 10, al. 3, LSPro n'est pas exhaustive ("notamment") et il incombe à l'organe de contrôle, qui doit procéder régulièrement à une estimation des risques, d'examiner si une mesure moins sévère est suffisante, en exerçant correctement son pouvoir d'appréciation.

Art. 27 à 28

L'ordonnance relative aux émoluments perçus en matière d'installations et d'appareils techniques (OEmol-LSIT) pour les produits énoncés à l'art. 1, let. c et d est intégrée à l'OSPro. Le rassemblement des dispositions pertinentes dans une seule ordonnance et plus précisément dans la section pertinente de l'ordonnance facilite la recherche des prescriptions pour les personnes concernées. En raison de la systématique particulière de l'OSPro évoquée au début de ce rapport, les émoluments réglés dans les art. 27 à 28 ne s'appliquent qu'aux produits énoncés à l'art. 1, let. c et d, c'est-à-dire aux produits qui sont actuellement réglés par la LSIT. Pour tous les autres produits, les règles sur les émoluments contenues dans les actes sectoriels correspondants continueront à s'appliquer.

En s'appuyant sur les dispositions de la LSIT, de l'OSIT et de l'OEmol-LSIT, le Tribunal administratif fédéral s'est prononcé dans son arrêt du 14.9.09 (Cour III, C-8790/2007) contre la pratique des autorités de surveillance du marché consistant à prélever un émolument pour couvrir le coût des démarches de l'autorité en cas d'injonction de produire les pièces réclamées par la loi suite à une remise négligente ou incomplète des documents même si le produit concerné ne présente aucun défaut en fin de compte. Le Tribunal administratif fédéral a considéré que les dispositions de la LSIT et de l'OSIT et le renvoi à l'ordonnance générale du 8 septembre sur les émoluments (OEmol; RS 172.041.1) n'étaient pas suffisamment précis pour permettre le prélèvement d'un émolument dans de tels cas. L'art. 27 OSPro remédie à cette lacune et précise l'obligation de verser un émolument à la lumière de l'arrêt, de sorte que la pratique évoquée des autorités de surveillance du marché puisse s'appuyer à l'avenir sur une base légale claire.

L'art. 27 fixe quand un émolument peut être prélevé. Il prévoit qu'un émolument est dû pour les contrôles lorsqu'il apparaît qu'un produit ne répond pas aux prescriptions. Aucun émolument ne peut donc en principe être prélevé pour l'activité de contrôle lorsqu'il apparaît que le produit est sûr. Il y a dérogation à ce principe dans tous les cas où la personne concernée provoque elle-même de manière inutile une décision

dans le cadre de la procédure de contrôle. Cela est toujours le cas lorsque la personne concernée n'obtempère pas à l'ordre des autorités de contrôle de produire les documents nécessaires dans le délai imparti et que les autorités de contrôle doivent la contraindre à remplir son obligation légale de produire des pièces par une décision lui enjoignant de produire des pièces ou encore lorsque la personne concernée ne remet pas les documents de manière complète. Dans ces cas, un émolument doit, au sens de l'OGEmol, être prélevé pour couvrir les frais occasionnés même si la procédure de contrôle aboutit au résultat que le produit répond à toutes les exigences légales.

L'art. 27 prévoit qu'un émolument doit être acquitté dans les cas suivants :

- lorsqu'il se révèle, à l'occasion d'un contrôle, qu'un produit ne répond pas aux prescriptions;
- lorsque, dans le cadre d'un contrôle, la personne concernée suscite une décision par son comportement.

L'art. 28 règle le montant des émoluments et fixe le taux horaire à 200 francs comme jusqu'à présent. L'ordonnance n'établit pas de lien avec des bases de calcul de tiers privés en dehors de l'administration fédérale pour mieux prendre en compte les évolutions éventuellement inappropriées des émoluments en dehors du domaine d'influence de l'administration.

La nouveauté introduite dans l'art. 28 est la création d'une base explicite pour le décompte des coûts lors de la désignation d'organismes d'évaluation de la conformité conformément à l'ordonnance du 17 juin 1996 sur l'accréditation et la désignation (OAccD, RS 946.512).

Section 6

Art. 29

Cet article sert à l'adaptation du droit en vigueur à la LSPro et à l'OSPro. Outre des adaptations purement rédactionnelles, des règles sur la surveillance du marché dans d'autres actes législatifs sont adaptées lorsqu'elles contredisent l'OSPro ou abrogées lorsque la matière est déjà réglée en détail dans l'OSPro.

Art. 30 et 31

Ces articles contiennent le moment de l'entrée en vigueur et les dispositions transitoires de manière analogue aux dispositions de la LSPro.

Annexes

Annexes 1 à 3

Les annexes 1 à 3 reprennent les annexes de l'OSIT et de l'OConf. Elles ont en partie été rassemblées mais leur contenu reste inchangé.

Annexe 4

L'abrogation et la modification du droit en vigueur par l'OSPro est énumérée de manière séparée dans cette annexe en raison de la longueur de cette partie.