

Loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques

(LSIT)

Modification du...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du¹,

arrête:

I

La loi fédérale du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques² est modifiée comme suit:

Titre

Loi fédérale sur la sécurité des produits
(LSPro)

Préambule

vu les art. 95, al. 1, 97, al. 1, 110, al. 1, let. a, et 118³, de la Constitution⁴,

Remplacement d'expressions

Dans toute la loi, le terme « installations et appareils techniques » est remplacé par le terme « produits ».

Dans toute la loi, le terme « mise en circulation » est remplacé par le terme « mise sur le marché ».

¹ FF

² RS **819.1**

³ Ces dispositions correspondent aux art. 31^{bis}, al. 1 et 2, 31^{sexies}, al. 1, 34^{ter}, al. 1, let. a, et 69^{bis}, de la constitution du 29 mai 1874 [RS **1 3**].

⁴ RS **101**

Titre précédant l'art. 1

Chapitre 1 But, champ d'application et définitions

Art. 1 But et champ d'application

¹ La présente loi vise à garantir la sécurité des produits et à faciliter la libre circulation des marchandises sur le plan international.

² Elle s'applique à l'offre et à la mise sur le marché commerciales ou professionnelles de produits, notamment par des producteurs, importateurs, distributeurs et prestataires de services.

³ Les dispositions de la présente loi sont applicables à moins que d'autres dispositions du droit fédéral n'en disposent autrement.

⁴ Elle ne s'applique pas à l'offre et à la mise sur le marché de produits d'occasion:

- a. lorsqu'ils sont remis en tant qu'antiquités, ou
- b. lorsqu'ils doivent être réparés ou reconditionnés préalablement à leur utilisation, si le responsable de la mise sur le marché en informe le destinataire de façon suffisante.

Art. 2 Définitions

¹ Est réputé produit au sens de la présente loi toute chose mobilière prête à l'emploi, même si elle est incorporée dans une autre chose mobilière ou immobilière.

² Les produits sont réputés prêts à l'emploi même s'ils sont remis au destinataire sous forme de pièces détachées à intégrer ou à assembler.

³ Est réputée mise sur le marché au sens de la présente loi la remise à titre onéreux ou gratuit d'un produit à un tiers, que le produit soit à l'état neuf, d'occasion, reconditionné ou profondément modifié.

⁴ Sont assimilés à une mise sur le marché:

- a. l'usage privé d'un produit dans une entreprise commerciale;
- b. l'utilisation d'un produit dans le cadre d'une prestation de services;
- c. la mise à la disposition de tiers d'un produit.

Art. 3 Principes

¹ Les produits peuvent être mis sur le marché s'ils ne mettent pas en danger la sécurité et la santé des utilisateurs et des tiers, dans le cadre d'une utilisation conforme à leur destination ou en cas d'erreur d'utilisation raisonnablement prévisible. Ils doivent être conformes aux exigences essentielles de sécurité et de santé de l'art. 4 ou, à défaut de telles exigences, correspondre à l'état actuel des connaissances et de la technique.

² Pour garantir la sécurité et la santé des utilisateurs et des tiers, il faut tenir compte:

- a. de la durée d'utilisation indiquée ou prévisible du produit;
- b. de l'effet du produit sur d'autres produits ou inversement dans le cadre d'une utilisation raisonnablement prévisible;
- c. du fait que le produit sera probablement utilisé par des catégories de personnes plus vulnérables (p. ex. enfants ou personnes âgées).

³ Par ailleurs, si un produit présente un danger potentiel, il doit être signalé par le biais:

- a. de l'étiquetage et de la présentation;
- b. de l'emballage et des instructions d'assemblage, d'installation et d'entretien;
- c. d'avertissements et d'instructions concernant son utilisation et son élimination.

⁴ Un produit ne peut être considéré comme dangereux par le seul fait qu'un produit plus perfectionné a été mis ultérieurement sur le marché.

Art. 4b Conformité aux exigences

¹ Quiconque met sur le marché un produit doit être en mesure d'apporter la preuve qu'il est conforme aux exigences essentielles de sécurité et de santé. La preuve de conformité est régie par les art. 17 et 18 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)⁵.

² Un produit fabriqué conformément aux normes techniques visées à l'art. 4a est présumé satisfaire aux exigences essentielles de sécurité et de santé.

³ Quiconque met sur le marché un produit qui ne répond pas aux normes techniques visées à l'art. 4a doit pouvoir apporter la preuve qu'il répond d'une autre manière aux exigences essentielles de sécurité et de santé.

⁴ Lorsqu'aucune exigence essentielle de sécurité et de santé n'a été définie, la preuve doit pouvoir être apportée que le produit a été fabriqué conformément à l'état des connaissances et de la technique.

Titre précédant l'art. 5a

Chapitre 2a (nouveau) Obligations consécutives à la mise sur le marché

Art. 5a

¹ Le producteur ou l'importateur qui a mis sur le marché un produit doit, pendant la durée d'utilisation indiquée ou prévisible de celui-ci, mais pendant une période maximale de dix ans, prendre les mesures appropriées pour:

- a. être informé des risques que pourrait présenter ce produit, y compris en cas de mauvaise utilisation;
- b. prévenir les risques éventuels.

² Il doit examiner avec soin les réclamations relatives à la sécurité du produit et réaliser si nécessaire des essais par sondage.

³ Si le producteur ou un autre responsable de la mise sur le marché constate que son produit met en danger la sécurité ou la santé des utilisateurs ou des tiers, il communique immédiatement à l'organe d'exécution compétent:

⁵ RS 946.51

- a. tous les renseignements permettant une identification précise du produit;
- b. une description complète du risque que présente le produit;
- c. toutes les informations disponibles, utiles pour tracer le produit;
- d. les mesures engagées afin de prévenir les risques, telles qu'avertissements, interdiction de vente, retrait du marché ou rappel du produit.

Titre précédant l'art. 6

Chapitre 3 Autorités, exécution et financement

Art. 7 Emoluments et financement de l'exécution

¹ Le Conseil fédéral règle le financement de l'exécution.

² Les organes d'exécution peuvent percevoir des émoluments pour le contrôle des produits. L'office compétent fixe ces émoluments par voie d'ordonnance.

Art. 9

Abrogé

Art. 11 Mesures administratives

¹ Si un contrôle ou un examen fait apparaître qu'un produit ne répond pas aux exigences essentielles de sécurité et de santé ou à l'état des connaissances et de la technique, l'organe d'exécution arrête les mesures appropriées.

² Si la protection de la sécurité ou de la santé l'exige, l'organe d'exécution peut interdire de poursuivre la mise sur le marché ou ordonner le rappel, le séquestre ou la confiscation.

³ La loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative⁶ est applicable.

⁴ Les organes d'exécution peuvent avertir le public du danger de certains produits si le responsable de la mise sur le marché ne prend pas, ou pas en temps utile, des mesures efficaces. Ils rendent accessibles au public les informations en leur possession sur la dangerosité de certains produits et sur les mesures prises.

Art. 12a (nouveau) Protection des données et entraide administrative

¹ Les organes de contrôle sont autorisés à traiter les données personnelles y compris les données sur des poursuites et sanctions pénales et administratives; les dispositions relatives à la collecte des données personnelles prévues à l'art. 18 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données⁷ s'appliquent.

² Ils peuvent conserver ces données sous forme électronique et, lorsqu'une exécution uniforme de la présente loi l'exige, les échanger.

³ L'octroi de l'entraide administrative est régi par les art. 21 et 22 LETC⁸.

Titre précédant l'art. 13

Chapitre 4 Dispositions pénales

Art. 13 Délits

¹ Quiconque, intentionnellement, met sur le marché un produit qui, dans le cadre d'une utilisation conforme à sa destination ou en cas d'erreur d'utilisation prévisible,

⁶ RS 172.021

⁷ RS 235.1

⁸ RS 946.451

met en danger la sécurité ou la santé des utilisateurs ou des tiers est puni de l'emprisonnement ou d'une amende de 100 000 francs au plus.

² Si l'auteur agit par métier ou par cupidité, la peine est l'emprisonnement pour cinq ans au plus ou une amende de 200 000 francs au plus.

³ Si l'auteur agit par négligence, la peine est l'emprisonnement pour six mois au plus ou l'amende.

⁴ Au demeurant, les art. 23 à 28 LETC⁹ sont applicables.

Art. 13a Contraventions

¹ Est puni d'une amende de 40 000 francs au plus quiconque intentionnellement:

- a. offre un produit qui ne remplit pas les conditions de la présente loi;
- b. met sur le marché un produit sans satisfaire aux exigences de l'art. 3, al. 3;
- c. emploie sans droit une marque d'épreuve;
- d. empêche les organes d'exécution ou leurs mandataires d'examiner ou de vérifier un produit ou entrave le contrôle;
- e. viole l'obligation de renseigner au sens de l'art. 10, al. 2 ou l'obligation de communiquer au sens de l'art. 5a, al. 3.

² Si l'auteur agit par négligence, la peine est l'amende de 20 000 francs au plus.

³ Le code pénal¹⁰ et l'art. 6 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif¹¹ sont applicables.

⁹ RS 946.451

¹⁰ RS 311.0

¹¹ RS 313.0

II

Dispositions transitoires de la modification du ... 2007

¹ Les produits qui satisfont aux exigences de l'ancien droit peuvent être mis sur le marché jusqu'au 31 décembre 2009.

² Chaque producteur ou importateur doit créer, avant le 31 décembre 2009, les conditions nécessaires à la mise en œuvre de l'art. 5a, al. 1.

III

La modification du droit en vigueur est réglée en annexe.

IV

¹ La présente loi est sujette au référendum.

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

.....

.....

Modification du droit en vigueur

Les lois mentionnées ci-après sont modifiées comme suit:

1. Loi fédérale du 18 juin 1993 sur la responsabilité des produits (LRFP)¹²

Art. 3, al. 2

Abrogé

2. Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière¹³

Art. 1, al. 3 (nouveau)

³ Sauf dispositions contraires de la présente loi, la loi fédérale du... sur la sécurité des produits¹⁴ est applicable à la mise sur le marché de véhicules automobiles et de cycles et de leurs composants.

¹² RS 221.112.944

¹³ RS 741.01

¹⁴ RO

00.000

Sécurité des produits
Modification de la loi fédérale sur la sécurité d'installations
et d'appareils techniques (LSIT)

Rapport explicatif

Condensé

Il est prévu de réviser la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (LSIT) pour en faire une loi sur la sécurité des produits.

En Suisse, la sécurité des produits est réglée par une multitude de textes législatifs sectoriels ou propres à un seul type de produit, contrairement à l'UE qui a harmonisé ses exigences relatives à la sécurité des biens de consommation en édictant une directive relative à la sécurité générale des produits. Depuis le « non » à l'EEE, la réglementation de la sécurité des produits fait l'objet d'une discussion car la Suisse ne dispose pas d'une législation horizontale telle que la directive européenne relative à la sécurité générale des produits. La LSIT a toutefois été révisée dans le cadre du programme consécutif au rejet de l'accord sur l'EEE. Elle englobe aujourd'hui la sécurité d'installations et d'appareils techniques.

Cependant, la LSIT n'offre pas le même degré de protection que la directive européenne relative à la sécurité générale des produits. La présente révision, qui permettra d'éliminer ces différences, porte essentiellement sur les points suivants :

- Champ d'application et rapport aux autres textes de loi : la LSIT s'applique aux installations et aux appareils techniques. Nous voulons étendre son champ d'application aux produits en général. Le rapport de la loi sur la sécurité des produits avec les lois sectorielles sera réglé comme suit : la loi est toujours appliquée subsidiairement, à moins que d'autres actes fédéraux n'en disposent autrement ;*
- Devoirs du producteur : après la mise sur le marché d'un produit, le producteur ou l'importateur seront tenus de prendre des mesures appropriées pour identifier les dangers et en informer les autorités d'exécution ;*
- Compétences des autorités : la LSIT ne confère pas aux autorités d'exécution les compétences suffisantes pour prendre des mesures efficaces.*

Même si la révision de la LSIT ne vise pas à reprendre la directive de l'UE relative à la sécurité générale des produits, le fait que la loi actuelle n'offre pas le même niveau de protection que le texte européen justifie la volonté de combler les principales lacunes. Les solutions eurocompatibles servent aussi bien les intérêts des producteurs que ceux des utilisateurs des produits : les premiers pourront appliquer les mêmes normes de sécurité, qu'ils produisent pour le marché suisse ou pour les pays de l'UE et de l'EEE ; les seconds, quant à eux, bénéficieront du même niveau de sécurité que celui exigé par la directive européenne dans son champ d'application. Dans le cadre des efforts déployés pour rendre les prescriptions techniques suisses eurocompatibles, il est judicieux de vouloir, par une révision de la LSIT, rapprocher la législation suisse de celle de l'UE dans le domaine de la sécurité des produits.

Le niveau de sécurité exigé par le projet de loi sur la sécurité des produits correspond par ailleurs aux prescriptions en vigueur de la loi sur la responsabilité du fait des produits.

A ce propos, un point de la loi sur la responsabilité du fait des produits doit être modifié : l'art. 3, al. 2, inclut encore la restriction selon laquelle les produits

agricoles et les produits de l'élevage, de la pêche et de la chasse ne sont considérés comme produits que s'ils ont subi une première transformation. Cela n'est justifié ni pour la loi sur la responsabilité du fait des produits, ni pour celle sur la sécurité des produits. L'art. 3, al. 2, de la loi sur la responsabilité du fait des produits sera donc abrogé. Cette modification permettra, à l'instar de la loi sur la sécurité des produits, d'harmoniser la réglementation des produits dès leur mise sur le marché (et non plus seulement à partir de leur première transformation).

Table des matières

1 Partie générale	4
1.1 Contexte	4
1.2 Programme consécutif au rejet de l'accord sur l'EEE	4
1.2.1 Directive européenne relative à la sécurité générale des produits (DSGP)	5
1.2.2 Installations et appareils techniques (loi fédérale du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques ; LSIT, RS 819.1)	6
1.2.3 Elimination des entraves techniques au commerce (loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce, LETC ; RS 946.51)	8
1.2.4 Responsabilité du fait des produits (loi fédérale du 18 juin 1993 sur la responsabilité du fait des produits, LRFP ; RS 221.112.944)	9
1.3 Rapports relatifs à la sécurité des biens de consommation en Suisse	10
1.4 Motifs à l'appui de la révision de la LSIT	11
1.5 Examen de la nécessité d'adapter d'autres lois	15
2 Commentaire des dispositions	18
3 Conséquences	35
3.1 Conséquences sur les finances et le personnel de la Confédération et des cantons	35
3.2 Conséquences économiques	36
3.2.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'État	36
3.2.2 Conséquences pour les responsables de la mise sur le marché de produits	36
3.2.3 Conséquences pour les utilisateurs des produits	37
3.2.4 Conséquences pour l'économie dans son ensemble	37
3.2.5 Solutions de rechange	38
4 Rapports avec le droit international	38
5 Constitutionnalité	38

Partie générale

Contexte

Après avoir pris acte, le 22 décembre 2004, des résultats de la procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur l'information et la protection des consommatrices et des consommateurs, qui comprenait aussi des dispositions sur la sécurité des produits, le Conseil fédéral a décidé de traiter séparément le domaine de la sécurité des produits.

La sécurité des produits est réglée par une multitude de lois et d'ordonnances. Diverses unités administratives de départements différents et des organisations extérieures à l'administration sont en charge de l'exécution et du contrôle. Cela n'est guère étonnant vu la pléthore des produits et de leurs caractéristiques. La sécurité des denrées alimentaires, médicaments et dispositifs médicaux, matériels électriques à basse tension, véhicules automobiles et installations telles que centrales nucléaires, conduites ou barrages, etc. ne peut pas être réglée par une seule loi. L'attribution des compétences de contrôle et des tâches d'exécution à une seule autorité semble dès lors peu pertinente.

Si, en matière de sécurité des produits, la multiplication des règles et la fragmentation des compétences n'apparaissent pas toujours très logiques, on ne saurait pour autant en déduire la nécessité de créer une nouvelle réglementation.

La sécurité des produits – et en particulier des biens de consommation – constitue toutefois, depuis le rejet de l'accord sur l'EEE le 6 décembre 1992, un thème de discussion. Alors que l'UE a harmonisé ses exigences en matière de sécurité des biens de consommation en édictant la directive 92/59 relative à la sécurité générale des produits, laquelle se serait également appliquée à la Suisse en cas d'entrée dans l'EEE, la Suisse, en revanche, a continué de régler la sécurité des produits par une multitude de textes législatifs sectoriels ou propres à un seul type de produit. La Suisse ne dispose toujours pas d'une législation horizontale telle que la directive européenne relative à la sécurité générale des produits.

Programme consécutif au rejet de l'accord sur l'EEE

Différents projets de lois concernant le domaine de la sécurité des produits ont été intégrés dans le programme consécutif au rejet de l'accord sur l'EEE et les décisions de revitalisation de l'économie prises en 1993, en lieu et place de la reprise de la directive ; ils ont tout de même permis un rapprochement du droit suisse avec le droit communautaire. Citons notamment la révision de la loi fédérale sur la sécurité

d'installations et d'appareils techniques, la loi fédérale sur la responsabilité du fait des produits et la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce.

Les grandes lignes de la directive européenne actuelle et de ces trois lois vont être précisées ci-après.

Directive européenne relative à la sécurité générale des produits (DSGP)

La directive révisée relative à la sécurité générale des produits¹⁵ est entrée en vigueur le 15 janvier 2002. Elle remplace la directive de 1992. Elle constitue une directive générale dans la mesure où elle ne s'applique pas uniquement à une certaine catégorie de produits mais, de façon générale, à « tout produit qui – y compris dans le cadre d'une prestation de services – est destiné aux consommateurs ou susceptible, dans des conditions raisonnablement prévisibles, d'être utilisé par les consommateurs même s'il ne leur est pas destiné et qui est fourni ou mis à disposition dans le cadre d'une activité commerciale, à titre onéreux ou gratuit, qu'il soit à l'état neuf, d'occasion ou reconditionné ». Bien que ce champ d'application apparaisse vaste dans son principe, les dispositions de la directive s'appliquent uniquement dans la mesure où il n'existe pas, dans le cadre de réglementations communautaires, de dispositions spécifiques régissant la sécurité des produits concernés et visant le même objectif. Lorsque des produits sont couverts par des prescriptions de sécurité spécifiques de la législation communautaire, la directive vaut seulement pour les aspects et les risques ou catégories de risques qui ne sont pas couverts par ces prescriptions. Elle vise à ce que seuls des produits sûrs soient mis sur le marché, la sécurité étant ici définie de façon abstraite. Dès lors, tout produit ne doit présenter, durant sa durée d'utilisation dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles, aucun risque ou seulement des risques réduits pour la santé et la sécurité. Les producteurs doivent adopter des mesures d'observation des produits. Ils doivent donc être en mesure d'évaluer les risques que ces derniers pourraient présenter pour pouvoir engager les actions permettant d'éviter ces risques (retrait du marché des produits incriminés, mise en garde des consommateurs et rappel auprès des consommateurs). De plus, la directive leur impose de marquer leurs produits, d'examiner les réclamations et, le cas échéant, de tenir un registre des réclamations. L'obligation de communiquer est une nouveauté de la directive. Les producteurs et les distributeurs doivent désormais informer les autorités compétentes lorsqu'ils établissent que les produits qu'ils ont mis sur le marché présentent un risque pour les consommateurs, et préciser notamment les actions engagées afin de prévenir les risques. Les Etats membres de l'UE doivent instituer des autorités compétentes en matière de sécurité, chargées de vérifier le bon respect des prescriptions légales. En cas d'infraction, ces autorités peuvent ordonner les mesures

¹⁵ Référence en annexe

proposées dans la directive. Elles peuvent notamment interdire la mise sur le marché de produits, mettre en garde les consommateurs contre des produits dangereux ou rappeler des produits.

Installations et appareils techniques (loi fédérale du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques ; LSIT, RS 819.1)

La LSIT de 1976 a été la toute première loi générale sur la sécurité des installations et des appareils techniques. Elle a été révisée dans le cadre du programme consécutif au rejet de l'accord sur l'EEE.

La LSIT règle la mise sur le marché d'installations et d'appareils techniques (IAT). Par IAT, on entend notamment les machines, engins, dispositifs, outils et équipements de protection lorsqu'ils sont prêts à l'emploi. Le champ d'application est défini de façon large et non exhaustive. Il concerne aussi bien les produits utilisés dans l'industrie et les arts et métiers que les produits utilisés à la maison, pendant les loisirs ou les activités sportives. En citant explicitement les machines, engins, dispositifs, outils et équipements de protection, le loi ne fait que donner des exemples typiques. La LSIT s'applique de façon subsidiaire lorsqu'il n'existe aucune législation sectorielle spécifique et de façon complémentaire lorsque les règles sectorielles ne sont pas aussi complètes que la LSIT.

Cette dernière poursuit un double objectif : premièrement, veiller à ce que seuls des IAT sûrs (c'est-à-dire qui ne mettent pas en danger, s'ils sont utilisés avec soin et conformément à leur destination, la vie et la santé des utilisateurs et des tiers) soient mis sur le marché et, deuxièmement, éviter les entraves techniques au commerce. Les prescriptions suisses en matière de sécurité des installations et appareils techniques doivent être harmonisées au mieux avec le droit de nos principaux partenaires commerciaux (l'UE en particulier). Idéalement, les producteurs doivent pouvoir vendre leurs produits à l'étranger et sur le territoire national sans modification ou processus supplémentaire. Lorsque des produits peuvent passer les frontières, cela se traduit pour les consommateurs par une offre plus riche et plus avantageuse. En outre, l'harmonisation avec les nouvelles prescriptions techniques communautaires accroît tendanciellement le niveau de sécurité.

La révision de 1995 visait essentiellement l'introduction de la nouvelle approche communautaire dans la législation relative à la sécurité, y compris l' « approche globale ». Cela implique l'harmonisation avec le modèle législatif de l'UE dans le domaine des normes et prescriptions techniques. En vertu de ce principe communautaire, la loi prévoit la responsabilité personnelle primaire de celui qui met le produit sur le marché. Les autorisations par l'Etat sont supprimées; à la place, les produits mis sur le marché sous la responsabilité des producteurs et importateurs font l'objet de contrôles ultérieurs. Ces acteurs doivent être en mesure d'apporter la

preuve, dans le cadre d'un contrôle ultérieur, que leur produit est conforme aux exigences essentielles en matière de sécurité et de santé. Cette exigence est présumée remplie par l'application de normes reconnues. Si aucune exigence n'est formulée, ils doivent apporter la preuve que leur produit a été fabriqué selon les règles de la technique reconnues.

La reprise de trois directives européennes¹⁶ par la LSIT a permis d'harmoniser le droit suisse avec celui de l'UE dans les domaines, essentiels pour l'économie suisse, des machines, des appareils à gaz et des équipements individuels de protection et d'intégrer la « nouvelle approche ». Puis trois autres directives européennes² (ascenseurs, équipements sous pression et récipients à pression simples) ont été reprises, faisant de la LSIT un important instrument d'exécution de l'accord entre la Communauté européenne et la Suisse relatif à la reconnaissance en matière d'évaluation de la conformité et, par là-même, de garantie de la libre circulation des marchandises avec l'UE et l'EEE.

L'exécution de la LSIT incombe aux cantons et aux organisations et institutions spécialisées qui en ont reçu le pouvoir. La Confédération exerce la haute surveillance. La loi prévoit une séparation des tâches : les actes normatifs, la surveillance et la coordination de l'exécution relèvent du seco ; l'observation du marché est du ressort des organes fédéraux et cantonaux du droit du travail soumis à l'obligation de notifier ; les contrôles des IAT sont effectués, dans les entreprises, en grande partie par la Suva et, en dehors du domaine professionnel, essentiellement par le bpa (habitat, sports, loisirs, équipements publics, etc.) et, dans ces deux domaines, pour certaines catégories de produits, par différentes organisations spécialisées telles la fondation agriss (agriculture et horticulture), la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux SSIGE (appareils à gaz), l'Association suisse pour la technique de soudage ASS (soudage utilisant le gaz), l'Association suisse d'inspection technique ASIT (récipients à pression, générateurs de vapeur, installations de transport par conduites, etc. ; ascenseurs) et l'organe de contrôle du Concordat concernant les installations de transport par câbles et skilifts ICTT. Cette répartition des tâches dans l'observation du marché et le contrôle ultérieur vise à garantir une exécution uniforme sur tout le territoire. Elle facilite non seulement le rapprochement avec la pratique de l'UE, mais optimise aussi l'utilisation des ressources en concentrant les contrôles sur un petit nombre d'organes de contrôle spécialisés.

¹⁶ Titres complets et références en annexe

Elimination des entraves techniques au commerce (loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce, LETC ; RS 946.51)

Les entraves techniques au commerce préteritent les échanges internationaux de marchandises. Elles peuvent résulter d'exigences divergentes à l'égard des produits, d'une application différente des prescriptions ou d'une non-reconnaissance des essais ou des homologations. La LETC constitue une loi-cadre pour la libre circulation des marchandises. Elle s'applique à tous les domaines dans lesquels la Confédération édicte des prescriptions techniques et comprend des dispositions horizontales ayant une incidence sur les lois sectorielles. La LETC complète les dispositions sectorielles au besoin. Elle définit les principes applicables en matière de législation (domaine des prescriptions techniques) et inclut des règles sur la reconnaissance des essais et des homologations, sur l'accréditation et la normalisation et sur la preuve de la conformité.

La LETC part du principe que les prescriptions techniques suisses doivent être largement compatibles avec celles de nos principaux partenaires commerciaux. Celles-ci doivent être formulées de façon à générer le moins d'entraves techniques au commerce possible. Compatibilité avec nos principaux partenaires commerciaux ne veut pas dire harmonisation des exigences suisses sur la base du plus petit dénominateur commun. Le niveau de protection atteint doit être préservé. Des dérogations sont admissibles pour autant qu'elles soient rendues nécessaires par des intérêts publics prépondérants. Rapporté à la sécurité des produits, cela signifie que la protection de la vie et de la santé de l'être humain, des animaux et des végétaux peut justifier des dérogations. Nos actes normatifs sectoriels peuvent contenir des dispositions plus restrictives que ceux des autres pays d'Europe. Les dérogations de ce type, qui visent à protéger les consommateurs, sont compatibles avec le GATT et correspondent aussi aux réglementations et à la jurisprudence communautaires.

Les dispositions de la LETC relatives aux compétences de l'organe de contrôle et à l'exécution des contrôles sont importantes en matière de sécurité des produits. La LETC elle-même n'institue aucun organe d'exécution. Les organes chargés de la surveillance sur la base des dispositions sectorielles considérées doivent procéder au contrôle ultérieur requis. Si un produit réglementé constitue, bien qu'il satisfasse aux prescriptions de la législation sectorielle, un danger grave et immédiat, les autorités d'exécution peuvent prendre des mesures afin de protéger les consommateurs. Cette disposition couvre aussi les dangers encore inconnus que peuvent receler des produits réglementés et permet donc de mieux garantir la sécurité.

Responsabilité du fait des produits (loi fédérale du 18 juin 1993 sur la responsabilité du fait des produits, LRFP ; RS 221.112.944)

La loi sur la responsabilité du fait des produits prévoit une responsabilité objective du producteur pour les dommages causés par un défaut de son produit. Le producteur, le quasi-producteur ou l'importateur répondent du dommage ; s'ils ne peuvent être identifiés, c'est au fournisseur d'en répondre.

Un produit est défectueux lorsqu'il n'offre pas la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre compte tenu de toutes les circonstances, et notamment de sa présentation, de l'usage qui peut en être raisonnablement attendu et du moment de sa mise sur le marché. Un produit ne peut toutefois être considéré comme défectueux par le seul fait qu'un produit plus perfectionné a été mis ultérieurement sur le marché. La responsabilité s'étend aux dommages corporels et aux dommages matériels subis par le consommateur du fait d'un produit défectueux (toute chose mobilière ou ses composantes, et l'électricité). La responsabilité est illimitée pour les dommages corporels. Pour les dommages matériels, les prétentions s'étendent au remplacement de la marchandise (moins une franchise de 900 francs), sachant que les défauts du produit lui-même relèvent de la garantie. La responsabilité ne peut être exclue. Les prétentions en dommages-intérêts s'éteignent à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la mise sur le marché du produit. Le lésé dispose de trois ans, à compter du moment où il a connaissance des faits déterminants, pour faire valoir ses prétentions.

Rapports relatifs à la sécurité des biens de consommation en Suisse

Comme nous l'avons indiqué plus haut, suite au rejet de l'accord sur l'EEE en 1992, la sécurité des produits et des biens de consommation a fait l'objet de diverses études. Ces analyses ont toujours été effectuées sous l'angle d'une possible reprise de la directive européenne relative à la sécurité générale des produits. Toutefois, des arguments convaincants n'ont pu être avancés ni la nécessité d'une telle reprise démontrée, quand bien même certaines lacunes du droit suisse ont été, à juste titre, relevées (manque ponctuel de dispositions sectorielles, absence de guichet unique pour les questions touchant à la sécurité des produits, manque de clarté dans les compétences relatives aux produits présentant certaines combinaisons de risques...). Plusieurs alternatives à la reprise de la directive européenne ont été suggérées dans le rapport intermédiaire du 2 octobre 1995 sur la sécurité générale des biens de consommation en Suisse : une loi sur la sécurité des biens de consommation, la transposition des principes de la directive par une extension de la LSIT ou de la loi sur les denrées alimentaires, ou leur intégration dans les lois sectorielles concernées. Le second rapport, en octobre 1999, estimait qu'étant donné les aménagements constants opérés dans la législation sectorielle, il n'y avait pas lieu de reprendre la directive. Il soulignait en revanche la nécessité, dans l'intérêt de la garantie de la sécurité des produits, d'améliorer la collaboration, la coordination et l'information.

Sur la base de ces recommandations, le Bureau fédéral de la consommation a été chargé, notamment pour améliorer l'information, de collaborer avec les autres services de l'administration responsables de l'exécution des lois et des ordonnances relatives à la protection des consommateurs et, plus particulièrement, à la sécurité générale des produits. Il lui a aussi été demandé de créer une banque de données des actes normatifs correspondants et de la tenir à jour en collaboration avec les services de l'administration. Un poste supplémentaire a été créé pour les questions relatives à la sécurité générale des produits et à l'information.

Un autre point était le raccordement de la Suisse au système RAPEX (*Rapid Alert System for Non-Food Product*) permettant une information rapide sur les biens de consommation dangereux du secteur non alimentaire. Chaque Etat membre de l'UE et de l'EEE dispose de son propre guichet RAPEX qui réceptionne et diffuse les communications des autres autorités nationales concernant des biens de consommation dangereux.

Certains Etats membres de l'UE ont mis en place une plate-forme internet ICSMS¹⁷ afin d'échanger des informations sur les produits s'inscrivant dans le cadre des directives de l'UE issues de la « nouvelle approche ». Les informations fournies portent sur les produits non conformes aux directives ou dangereux ainsi que sur les mesures d'interdiction de vente et de rappel. L'échange d'informations permet de

¹⁷ Internet-supported information and communication system for the pan-European market surveillance of technical products

garantir, d'une part, la sécurité des utilisateurs des produits et, d'autre part, le bon fonctionnement de la libre circulation des marchandises.

A ce jour, plusieurs Etats membres de l'UE et de l'EEE ont rejoint le consortium ICSMS. Son objectif est d'harmoniser l'ensemble des procédures d'information relatives aux produits dangereux et donc d'intégrer aussi le système RAPEX dans la plate-forme ICSMS. Cette dernière est aussi ouverte à d'autres Etats. La Suisse a adhéré au consortium à la mi-2004; la responsabilité a été attribuée au seco.

Concernant la législation, un autre rapport, du 27 mars 2002, sur la sécurité générale des produits de consommation en Suisse, concluait qu'il n'y avait pas de réelle nécessité d'agir. Si, de l'avis général, aucune législation horizontale sur la sécurité des produits n'apparaissait nécessaire, la question d'une révision de la LSIT étendant le champ d'application de la loi fédérale sur les installations et appareils techniques aux produits et services a toutefois été posée.

Motifs à l'appui de la révision de la LSIT

La proposition faite d'améliorer la législation sur la sécurité des produits par une révision de la LSIT a été retenue à l'issue de la procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur l'information et la protection des consommatrices et des consommateurs. Deux questions se posent : la législation suisse comporte-t-elle des lacunes ? Si oui, une révision de la LSIT est-elle à même d'y remédier ?

Dans le cadre des efforts déployés pour rendre la législation technique suisse eurocompatible, il apparaît judicieux de vouloir rapprocher, par une révision de la LSIT, la législation suisse en matière de sécurité des produits de celle de l'UE.

Nous allons par conséquent comparer ci-après les éléments-clés de la directive européenne avec la LSIT.

La directive européenne

- s'applique, de manière subsidiaire, aux produits pour lesquels il n'existe pas – ou sinon de façon lacunaire – de dispositions spécifiques sur la sécurité ;
- offre un niveau de protection élevé : la directive entend par produit sûr tout produit qui, dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles, ne présente aucun risque ou seulement des risques réduits à un niveau bas compatibles avec l'utilisation du produit et considérés comme acceptables pour la santé et la sécurité des personnes ;
- impose au producteur de ne mettre sur le marché que des produits sûrs ;
- règle les obligations du producteur de façon détaillée : le vaste catalogue d'obligations inclut par exemple l'obligation de fournir au consommateur les informations utiles qui lui permettent d'évaluer les risques inhérents à un

produit pendant sa durée d'utilisation normale ou raisonnablement prévisible, lorsque ces risques ne sont pas immédiatement perceptibles sans un avertissement adéquat, et de s'en prémunir ;

- règle les obligations du producteur de façon détaillée, y compris pour la période suivant la mise sur le marché du produit : le producteur doit adopter des mesures proportionnées aux caractéristiques des produits fournis qui lui permettent d'être informé des risques que ces produits pourraient présenter et d'engager les actions opportunes pour les éviter telles que le retrait du marché, la mise en garde ou le rappel ;
- confère aux autorités les compétences nécessaires. Les autorités jouissent de nombreuses attributions, énumérées en détail, leur permettant d'adopter des mesures visant notamment à rendre accessibles au public les informations sur les dangers découlant de certains produits et pouvant aller jusqu'au retrait des produits du marché ou à leur rappel.

La LSIT n'offre pas, à bien des égards, le même niveau de protection. Les principales différences, qui peuvent être éliminées par une révision, concernent les aspects suivants :

- *Produits visés*

La loi actuelle s'applique aux installations et appareils techniques. Même si ce champ d'application est défini de façon large et non exhaustive, la loi est toutefois loin d'avoir la portée de la directive européenne ou de la loi allemande relatives à la sécurité générale des produits.

Il faut par conséquent élargir le champ d'application aux produits en général.

- *Subsidiarité / rapport aux autres textes de loi*

La LSIT règle la mise sur le marché d'installations et d'appareils techniques pour autant que la sécurité ne soit pas garantie par d'autres dispositions du droit fédéral.

Dans le cadre de la révision de la LSIT, il convient non seulement d'étendre le champ d'application de la loi (en remplaçant le terme *installations et appareils techniques* par le terme *produit*), mais aussi de redéfinir le rapport avec les autres textes de loi. La loi doit toujours être appliquée subsidiairement, à moins que d'autres dispositions du droit fédéral n'en disposent autrement.

- *Définitions de la sécurité*

La LSIT dispose que les installations et appareils techniques peuvent être mis sur le marché dans la mesure où ils ne mettent pas en danger, s'ils sont utilisés avec soin et conformément à leur destination, la vie et la santé des utilisateurs et des tiers. Ce niveau de protection est insuffisant. Il convient d'exiger, à l'instar de la directive européenne relative à la sécurité générale des produits (mais aussi de la loi sur la responsabilité du fait des produits concernant l'exclusion de la responsabilité du producteur), qu'un produit soit sûr, non pas uniquement dans le cadre d'une

utilisation conforme à sa destination, mais aussi en cas d'erreur d'utilisation raisonnablement prévisible. Il est important que le niveau de protection soit harmonisé avec la loi sur la responsabilité du fait des produits. Le régime de responsabilité qui y est défini pour la sécurité des produits correspond à celui de la directive européenne. Il n'y a pas lieu d'imposer au producteur une définition de droit administratif de la sécurité qui soit en retrait par rapport au droit sur la responsabilité du fait des produits. Un producteur suisse risque notamment de voir son produit séquestré par les autorités d'exécution de l'UE ou de devoir le rappeler au motif qu'il n'offre pas la sécurité suffisante au regard de la directive européenne, et ce alors même qu'il est commercialisable en Suisse. Et pour les dommages occasionnés par ce produit, il est responsable aussi bien en Suisse que dans l'UE et de nombreux autres pays selon les mêmes principes régissant la responsabilité du fait des produits. Pour éviter, en Suisse et à l'étranger, les risques liés à la responsabilité, un producteur doit veiller à ce que ses produits soient conformes au niveau de sécurité prévu dans la loi sur la sécurité des produits.

– *Obligations des producteurs*

Aux termes de la directive relative à la sécurité générale des produits, les *producteurs* sont tenus de ne mettre sur le marché que des produits sûrs. La LSIT choisit une autre voie en disposant que seuls les installations et appareils techniques sûrs peuvent être *mis en circulation*, sans toutefois imposer en premier lieu au producteur l'obligation correspondante. Ce principe inscrit dans la loi en vigueur a fait ses preuves ; il devrait être conservé. En revanche, l'expression « mise en circulation » sera remplacée par celle de « mise sur le marché », pour des raisons de pure cohérence terminologique, notamment avec la LETC. En outre, il est bon de définir de façon beaucoup plus précise ce concept capital de mise sur le marché (comme étant toute remise à titre onéreux ou gratuit d'un produit à un tiers, que le produit soit à l'état neuf, d'occasion ou profondément modifié) et d'indiquer clairement, par exemple, que l'usage privé d'un produit dans une entreprise commerciale ou l'utilisation d'un produit dans un cadre publicitaire relèvent aussi de la mise sur le marché. Dans tous les cas, le produit doit être sûr. Cela s'applique expressément à l'utilisation ou la mise en œuvre d'un produit dans le cadre d'une prestation de services. Néanmoins, il s'agit toujours ici de *sécurité des produits* et non pas de « sécurité des prestations de services ».

En revanche, il faut obliger le producteur ou l'importateur, après la mise sur le marché d'un produit, à prendre les mesures lui permettant d'écarter les dangers. Alors que la directive relative à la sécurité générale des produits astreint, de façon circonstanciée, le producteur (et le distributeur) à une observation des produits pour qu'ils soient informés des risques que ces produits pourraient présenter et puissent engager les actions opportunes pour les éviter, la LSIT, elle, ne comporte pas cette obligation.

Il faut compléter la loi pour obliger le *producteur ou l'importateur* ayant mis un produit sur le marché à prendre, pour toute la durée d'utilisation prévisible du produit, les mesures appropriées lui permettant d'être informé des risques que ce produit pourrait présenter afin, le cas échéant, d'y remédier. Ces mesures peuvent prendre la forme de mises en garde mais aussi d'un retrait du marché ou d'un rappel du produit. Si le producteur ou un autre responsable de la mise sur le marché constate qu'un produit n'est pas sûr, il doit communiquer aux autorités compétentes toutes les informations disponibles (indications relatives au danger encouru, à l'identification du produit, mesures prises, etc.).

– *Compétences des autorités*

La directive relative à la sécurité générale des produits confère aux autorités de nombreuses prérogatives, énumérées en détail, leur permettant de prendre des mesures. La LSIT ne prévoit actuellement, quant à elle, qu'un nombre restreint de mesures administratives.

Il faut compléter la disposition correspondante de sorte que les autorités disposent de tout l'éventail des mesures appropriées. Elles pourront, dans des cas particuliers, lancer une mise en garde. Toutefois, si la protection de la sécurité l'exige, l'organe d'exécution devra aussi avoir la possibilité d'interdire, dans le respect du principe de la proportionnalité, la poursuite de la mise sur le marché ou d'ordonner le rappel, le séquestre ou la confiscation.

– *Dispositions pénales*

Bien que la LSIT inclue des dispositions pénales, celles-ci ne tiennent pas suffisamment compte des possibles infractions. Partant, quiconque met sur le marché un appareil qui ne satisfait pas pleinement aux exigences de sécurité s'expose juste à une contravention. La révision doit permettre d'adapter le catalogue des infractions et les sanctions pénales à la réalité des faits.

Examen de la nécessité d'adapter d'autres lois

Faire de la LSIT une loi sur la sécurité générale des produits soulève le problème de son rapport avec les lois sectorielles. La question de savoir si la loi sur la sécurité des produits doit seulement compléter les lois sectorielles ou aussi les corriger est délicate ; aussi la solution d'une adaptation et d'une évolution continues des différentes lois sectorielles est-elle, au fond, une bien meilleure solution pour garantir la sécurité des produits que le recours à des dispositions subsidiaires générales.

Dès lors, la révision de la LSIT est aussi une bonne occasion de réexaminer les lois sectorielles en vigueur pour vérifier qu'elles ne présentent pas de lacunes par rapport aux dispositions de la directive relative à la sécurité générale des produits ou du présent projet, lacunes qui peuvent être comblées dans le cadre de la révision même.

Dans la LRFP, les produits agricoles et les produits de l'élevage, de la pêche et de la chasse ne sont considérés comme produits qu'à partir du moment où ils ont subi une première transformation. Etant donné que la loi sur la sécurité des produits ne prévoit pas – comme du reste l'actuelle directive européenne relative à la responsabilité du fait des produits défectueux – cette restriction, cette dernière doit être supprimée de la LRFP.

Une section de la LETC (art. 19 et 20) est consacrée à la surveillance du marché ; elle contient des dispositions relatives aux compétences des organes de contrôle et à l'exécution des contrôles. Il convient de s'interroger si l'on ne devrait pas, à l'avenir, régler ces questions dans la loi sur la sécurité des produits. Toutefois, les dispositions de la LETC ayant un champ d'application plus étendu que la loi sur la sécurité des produits et ne couvrant pas uniquement les aspects touchant à la sécurité, il n'est pas possible de les supprimer de la LETC.

Par ailleurs, comme l'ont montré les travaux des unités administratives compétentes, peu de lacunes restent à combler dans les lois sectorielles.

Les actes ci-après, relatifs à des produits grand public, ont tout particulièrement fait l'objet d'un examen minutieux :

– *Législation sur les denrées alimentaires*

La législation sur les denrées alimentaires fixe des normes détaillées poursuivant les mêmes buts que la loi sur la sécurité des produits. Des différences de niveau de protection des consommateurs existent pour les denrées alimentaires pouvant présenter un danger pour la santé. On peut néanmoins estimer qu'une « erreur d'utilisation raisonnablement prévisible » est déjà prise en compte dans le niveau de protection. Il existe toutefois une divergence par rapport à la législation communautaire pour ce qui est de la protection contre les tromperies relatives à des objets usuels également soumis à la loi sur les denrées alimentaires. Elle sera éliminée dans le cadre d'un projet distinct. Il conviendra également, lors de cette révision, d'examiner si la protection contre les tromperies doit être étendue à tous les objets usuels. Dès lors, il n'est pas nécessaire de procéder à une adaptation supplémentaire de la loi sur les denrées alimentaires dans le cadre du projet de loi sur la sécurité des produits.

– *Législation sur les produits chimiques*

La législation sur les produits chimiques vient juste d'être révisée pour devenir eurocompatible. Elle se distingue par une forte densité réglementaire – du fait du maintien partiel de l'ancienne approche – visant à protéger l'homme et l'environnement contre les dangers dus aux produits chimiques. En Suisse, il semble judicieux de séparer la législation sur les produits chimiques et les dispositions générales sur la sécurité des produits comme dans les pays de l'UE.

– *Législation sur les produits thérapeutiques*

La législation suisse sur les produits thérapeutiques correspond à celle de l'UE. Elle règle l'ensemble du domaine et vise à la qualité, à la sécurité et à l'efficacité de ces produits. Les règles sont également conformes aux objectifs et aux principes d'une loi sur la sécurité des produits. Toutefois, elles vont parfois beaucoup plus loin que les règles générales de la directive relative à la sécurité générale des produits ou qu'une loi sur la sécurité des produits, par exemple en prévoyant l'obligation d'annoncer à l'autorité de contrôle Swissmedic tout incident concernant des dispositifs médicaux. Une adaptation de la législation sur les produits thérapeutiques aux principes d'une loi sur la sécurité des produits ne s'avère pas nécessaire.

– *Législation sur la radioprotection*

La législation sur la radioprotection a pour but de protéger l'homme et l'environnement contre les dangers dus aux rayonnements ionisants et non ionisants. Elle s'applique à toutes les activités, à toutes les installations, à tous les événements et à toutes les situations qui peuvent présenter un danger lié à des rayonnements ionisants, et notamment à la manipulation de substances radioactives ainsi que d'appareils, installations et objets contenant des substances radioactives ou pouvant émettre des rayonnements ionisants. Les exigences en matière de mise sur le marché de ces produits (dispositifs médicaux ou machines par exemple) sont réglées par diverses lois sectorielles. Ce n'est que pour les pièces radioactives contenues dans

une machine que l'ordonnance du 22 juin 1994 sur la radioprotection (ORaP, RS 814.501) prévoit, à l'instar de la directive européenne sur les machines¹⁸, des dispositions sur la construction et le marquage des sources radioactives scellées (art. 65 ss ORaP). Il convient de continuer à prévenir les dangers liés aux rayonnements ionisant dans le cadre de ces lois.

Un groupe de travail prépare un rapport sur les rayonnements non ionisants (RNI) et la protection de la santé en Suisse.

– *Législation sur la sécurité des matériels électriques*

La sécurité des matériels électriques est principalement régie par les dispositions de la législation sur les installations électriques. Se fondant sur la loi sur les installations électriques, le Conseil fédéral a adopté plusieurs ordonnances (ordonnance sur les matériels électriques à basse tension, ordonnance sur la compatibilité électromagnétique, ordonnance sur les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphère explosibles) qui fixent aussi bien les exigences de sécurité de ces produits que leur contrôle et qui régissent la surveillance du marché par les autorités compétentes. Toutefois, ces ordonnances n'obligent généralement pas le producteur ou l'importateur – comme la LSIT – à effectuer une observation des produits ni à prendre des mesures, dans le respect du principe de la proportionnalité, pour éviter les risques après la mise sur le marché. Aucune prescription particulière applicable aux matériels électriques ne s'imposant dans ce domaine, les dispositions de la loi sur la sécurité des produits s'appliquent directement. Il est dès lors inutile d'arrêter des règles différentes pour les matériels électriques et de modifier la législation sur la sécurité des matériels électriques.

– *Législation sur la circulation routière (véhicules automobiles et cycles)*

La loi sur la circulation routière (LCR) et ses ordonnances d'exécution contiennent de nombreuses prescriptions destinées à protéger la sécurité et la santé des usagers de véhicules et des tiers, notamment l'expertise des types des véhicules automobiles, des remorques et de leurs composants ainsi que des accessoires. Le rappel – par décision de l'autorité – de produits dont le type n'est pas conforme n'est pas réglé dans la LCR elle-même mais dans une ordonnance. Or, de nos jours, le producteur ou l'importateur rappellent la plupart du temps eux-mêmes les véhicules en utilisant les adresses des propriétaires fournies par l'Office fédéral des routes d'après le registre des véhicules. L'obligation du producteur de communiquer les incidents aux autorités, l'échange d'informations et la surveillance de la sécurité des produits ne sont pas non plus réglés. Il n'est pas non plus possible d'ordonner, le cas échéant, la poursuite de la mise sur le marché, ou bien le séquestre ou la confiscation de véhicules ou composants dangereux. La LCR sera donc complétée pour que la loi sur la sécurité des produits s'applique à l'avenir aux points non réglés dans la LCR.

– *Législation sur la protection de l'environnement*

¹⁸ Titre complet et référence en annexe

Les dispositions de la loi sur la protection de l'environnement qui régissent certaines catégories de produits ou substances se fondent sur un vaste objectif de protection (des hommes, des animaux, des plantes, de leurs biocénoses et leurs biotopes). Le droit de la protection de l'environnement ne présente pas de lacune ou d'insuffisance par rapport au niveau de protection de la directive relative à la sécurité générale des produits ou d'une loi en la matière ; il n'est donc pas nécessaire de l'adapter.

– *Législation sur les contrôles de sécurité*

Il convient par ailleurs de rappeler que, concernant la sécurité, le Conseil fédéral a annoncé un message relatif à une loi fédérale sur les contrôles de sécurité. Celle-ci doit définir les modalités de contrôle de la sécurité des installations, appareils, véhicules, systèmes de sécurité et composants et les responsabilités en ce domaine. La loi sur les contrôles de sécurité traitera donc exclusivement d'aspects formels et organisationnels et ne contiendra aucune prescription matérielle sur la sécurité. Son applicabilité devra toujours être expressément prévue dans la loi sectorielle.

Commentaire des dispositions

Titre et remplacement d'expressions

Le terme « installations et appareils techniques » utilisé dans la LSIT est impropre à désigner tout l'éventail des produits régis par cette loi. En effet, celui-ci s'étend au-delà des machines, engins, dispositifs, outils et équipements de protection, utilisés à titre professionnel ou non, cités à titre d'exemple à l'art. 2, al. 1. Outre les produits utilisés dans l'industrie et les arts et métiers, il vise aussi les produits utilisés à la maison, pendant les loisirs ou durant les activités sportives. Le champ d'application de la LSIT n'en demeure pas moins trop étroit. La protection de la sécurité et de la santé des personnes exige l'assujettissement de tous les produits non soumis aux exigences de sécurité requises dans la législation sectorielle sur la sécurité des produits. La révision de la LSIT doit par conséquent élargir le champ d'application aux produits en général. C'est pourquoi le terme « installations et appareils techniques » doit être remplacé, dans le titre et le corps de la loi, par le terme « produit ». Ce terme générique figure aussi dans la LRFP. Il est judicieux d'étendre les exigences de sécurité à la totalité des produits, étant donné que le producteur et les personnes qui lui sont assimilées peuvent être poursuivis en dommages-intérêts, au titre de la responsabilité objective, pour les dommages découlant de produits défectueux aux termes de la LRFP.

L'expression « mise en circulation » sera remplacée par celle de « mise sur le marché » pour des raisons de pure cohérence terminologique, notamment avec la LETC.

Préambule

Les dispositions déterminantes de la constitution du 29 mai 1874 sont remplacées par les dispositions correspondantes de la Constitution du 18 décembre 1998.

Article 1

La description du but à l'al. 1 concourt à la sécurité du droit. Elle est une aide à l'interprétation des dispositions légales pour les destinataires de la loi sur la sécurité des produits, à savoir les responsables de la mise sur le marché et les autorités d'exécution. L'article délimite la marge de manœuvre des autorités d'application. Leur activité doit pouvoir être mesurée à l'aune du but poursuivi par la loi, donc à la capacité qu'ont les mesures déployées à garantir la sécurité des produits et, par là même, à assurer la protection de la sécurité et de la santé de la population.

La protection de la sécurité et de la santé n'est pas limitée aux « consommatrices et consommateurs » définis de façon restrictive dans la législation suisse. La sécurité des produits doit bénéficier à toute personne physique, qu'elle ait acquis, utilisé ou mis en œuvre le produit pour un « usage personnel ou familial » (art. 40a, al. 1 du code des obligations, CO) ou qu'elle l'ait acheté ou utilisé dans le cadre de son activité commerciale ou professionnelle. La loi doit aussi empêcher la mise en danger de tiers non impliqués (*innocent bystanders*), c'est-à-dire de personnes qui, bien que n'ayant aucun lien d'aucune sorte avec le produit dangereux – elles ne le possèdent pas, ni ne le manipulent –, subissent aussi un dommage lié au produit (exemple : une lame de tondeuse à gazon se détache pendant son fonctionnement et blesse un passant). Dès lors, l'autorisation de mise sur le marché d'un produit ne peut dépendre en principe de l'utilisation ou de la consommation dans un contexte privé, familial, professionnel ou commercial. Des dérogations se justifient uniquement lorsque la manipulation sans danger du produit exige une expérience professionnelle ou des connaissances techniques spécifiques de la part de l'utilisateur. Ces produits à forte dangerosité ne s'adressent pas aux néophytes. En raison de cette spécificité, une déclaration de produit spécifique doit être établie pour le produit et des restrictions de distribution et de vente doivent être énoncées dans les réglementations sectorielles sur la sécurité des produits.

La loi est fondée sur le principe de la responsabilité personnelle. Elle donne aux producteurs, importateurs, détaillants et autres prestataires toute latitude pour ne mettre sur le marché que des produits sûrs. En édictant des prescriptions plus strictes, donc en restreignant la part de responsabilité personnelle des producteurs, on pourrait générer des entraves techniques au commerce.

En demandant aux art. 4 et 5 de tenir compte du droit international correspondant pour définir les exigences essentielles de sécurité et de santé et de la désignation des normes techniques, la loi contribue à faciliter la libre circulation des marchandises sur le plan international (voir également les explications au ch. 1.2.3).

L'al. 2 dispose que la loi ne s'applique qu'à l'offre et à la mise sur le marché commerciales ou professionnelles de produits, donc non privées. Ces produits ne sauraient être visés par des prescriptions sur la sécurité des produits ; un contrôle à ce niveau ne serait pas non plus possible.

La loi s'applique non seulement à la mise sur le marché du produit (définie à l'art. 2), mais aussi à l'offre qui en est faite. Les attentes des utilisateurs en matière de sécurité prennent forme dès ce moment, c'est-à-dire parfois avant même que le produit ne soit disponible à l'achat. C'est ainsi que des prototypes sont présentés au public lors de foires, avant même que le premier véhicule 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. De même, l'acheteur s'est souvent forgé une idée du produit bien avant qu'il ne puisse l'acquérir.

La responsabilité de la sécurité d'un produit incombe aux personnes qui le mettent sur le marché ou le proposent, à savoir – sans que l'énumération figurant dans la loi soit toutefois exhaustive – le producteur, l'importateur, le détaillant et le prestataire de services.

Le producteur est celui qui assume la responsabilité de la conception et de la fabrication du produit, y compris de son équipement. Le producteur est aussi celui qui fabrique un produit à partir de produits finis ou de composants, ce qu'il est convenu d'appeler un assembleur. Est aussi un producteur celui qui confie des travaux à des sous-traitants et garde la haute surveillance sur le produit. Idem pour celui qui, en transformant profondément un produit, modifie sa finalité, pour celui dont les activités sur un produit influent sur sa sécurité, par exemple par le montage de pièces de rechange lors d'une réparation ou d'une révision ou par une transformation, une extension du produit ou une modification de sa fonction. Est aussi considéré comme producteur celui qui externalise tout ou partie des activités de production (conception, fabrication, assemblage, transformation, valorisation, emballage, étiquetage, etc.) afin de mettre sur le marché, sous son nom ou sous sa marque, le produit. On considère aussi comme producteur le quasi- ou pseudo-producteur visé dans la LRFP à l'art. 2, al. 1, let. b, qui se présente comme producteur en apposant sur le produit son nom, sa marque ou un autre signe distinctif, quand bien même il n'exerce pas de véritable activité de fabrication.

Le prestataire de services met aussi le produit sur le marché lorsqu'il l'utilise ou le met en œuvre dans le cadre de son activité, par exemple un gérant de salle de fitness qui met à la disposition de sa clientèle des machines d'entraînement (dangereuses). Le législateur n'innove pas en imposant des obligations sur la sécurité des produits aux prestataires de services. La loi sur les produits thérapeutiques et l'ordonnance sur les dispositifs médicaux imposent elles aussi aux prestataires du domaine de la santé des obligations relatives à la sécurité des produits. La protection contre les produits dangereux ne serait pas garantie si l'obligation de ne mettre sur les marchés

que des produits sûrs ne s'étendait pas aussi aux prestataires en tant qu'utilisateurs des produits. D'ailleurs, les prestataires ont également une responsabilité, définie dans le CO aux chapitres consacrés au contrat d'entreprise et au mandat.

L'*al. 3* règle le rapport de la loi sur la sécurité des produits avec les lois sectorielles. Le champ d'application de l'actuel art. 1, al. 2, de la LSIT est précisé.

La loi s'appliquera à moins que des dispositions sectorielles n'en disposent autrement. Sont notamment concernées la loi sur les denrées alimentaires et ses ordonnances d'exécution. Le fait de réserver les dérogations sectorielles montre clairement que la loi sur la sécurité des produits, en tant que loi applicable subsidiairement, vise à compléter d'autres actes normatifs et non les corriger. Cela signifie qu'elle s'applique en principe lorsque l'acte normatif sectoriel pertinent ne prévoit rien pour le point considéré. C'est notamment le cas lorsque la législation spécifique ne prévoit aucune mesure pour l'identification des dangers ou l'obligation de communiquer après la mise sur le marché conformément à l'art. 5a ou aucune des mesures administratives citées à l'art. 11. Idem lorsque la législation spécifique n'impose aucun étiquetage, avertissement, etc. – à l'image de l'art. 3, al. 3 – pour un produit présentant un danger potentiel. Si la législation sectorielle prévoit une solution qui diffère de celle proposée dans la loi sur la sécurité des produits, elle prime. On part du principe qu'une législation sectorielle à l'échelon réglementaire reste dans le cadre de la loi dont elle découle et que les divergences par rapport à la loi sur la sécurité des produits bénéficient dès lors d'une base légale suffisante. Si cette condition n'est pas remplie dans un cas d'espèce, alors la disposition correspondante de la loi sur la sécurité des produits s'applique. La dérogation aux dispositions de la loi sur la sécurité des produits peut aussi découler de ce qu'il est convenu d'appeler un silence qualifié. Autrement dit, si une loi sectorielle a volontairement omis une mesure ou une disposition (contenue dans la loi sur la sécurité des produits) précisément parce qu'elle ne doit pas s'appliquer, cette décision du législateur doit alors être respectée. Le droit sectoriel primera dans tous les cas, qu'il diverge expressément ou implicitement de la loi sur la sécurité des produits. Il reste toujours l'élément déterminant pour l'élaboration des dispositions d'exécution. La loi sur la sécurité des produits ne modifie pas les domaines de compétences des autorités d'exécution définis dans les législations sectorielles.

On pourrait aussi envisager une autre conception, plus large, du champ d'application. La loi pourrait ainsi être déclarée applicable lorsque les lois sectorielles ne prévoient aucune règle équivalente ou allant au-delà de la loi sur la sécurité des produits. Cela exigerait que les textes sectoriels soient au moins d'égale valeur. Or ce ne peut être le cas que s'ils prévoient – primo – le même niveau de protection et – secundo – des mesures équivalentes prises par les responsables de la mise sur le marché et les organes de surveillance. Dans ce cas, la loi sur la sécurité des produits aurait – en tant que réglementation subsidiaire – pour fonction de rectifier si nécessaire d'autres actes normatifs. Si un acte normatif exigeait

seulement d'un produit qu'il soit sûr lorsqu'il est utilisé avec soin et conformément à sa destination (mais pas dans le contexte d'une erreur d'utilisation raisonnablement prévisible) ou bien se contente de prévoir une sécurité correspondant uniquement à l'état de la technique (au lieu de l'état actuel des connaissances et de la technique), alors l'art. 3 de la loi sur la sécurité des produits s'appliquerait. Même chose si la législation sectorielle n'exigeait pas un étiquetage au moins aussi contraignant que l'art. 3, al. 3. La loi sur la sécurité des produits s'appliquerait également si la législation sectorielle n'imposait pas, au minimum, de mesures d'identification des dangers ou une obligation de communiquer après la mise sur le marché conformément à l'art. 5a ou la totalité des mesures administratives citées à l'art. 11.

Une telle règle soulèverait de difficiles questions d'interprétation et créerait une grande insécurité juridique. Il n'est pas certain que la sécurité des produits en sorte gagnante.

Il faut que les producteurs et les utilisateurs puissent avoir la certitude que, lorsqu'il existe des actes normatifs sectoriels, ceux-ci sont déterminants en matière de sécurité des produits et que la loi sur la sécurité des produits ne peut pas se substituer ponctuellement à ceux-ci pour apporter un correctif. Par contre, la loi sur la sécurité des produits doit pouvoir compléter un acte normatif sectoriel lorsque celui-ci ne règle pas un point qu'elle règle : par exemple lorsqu'il ne prévoit aucune mesure pour l'identification des dangers, aucune obligation de communiquer après la mise sur le marché ou aucune mesure administrative.

La loi sur la sécurité des produits est en outre destinée à définir un standard pour ce qui touche au niveau de protection et aux mesures que peuvent prendre les responsables de la mise sur le marché et les organes de surveillance ; elle vise donc aussi à servir de modèle pour les actes normatifs sectoriels. Ces derniers devront par conséquent prescrire un niveau de sécurité reflétant l'état des connaissances et de la technique et non pas seulement l'état de la technique. La question d'une adaptation de ces lois sectorielles se posera lorsqu'elles ne satisferont pas au standard défini dans la loi sur la sécurité des produits. Il est plus pertinent, du point de vue des producteurs et des utilisateurs, de procéder à ce type d'adaptation en continu que d'essayer d'apporter des correctifs en élargissant de façon hasardeuse le champ d'application de la loi sur la sécurité des produits.

Les insuffisances actuelles de la LSIT, dont nous avons parlé, justifient la révision et l'élaboration d'une loi sur la sécurité des produits, même si cette loi – comme cela est proposé – ne s'applique que lorsque des dispositions sectorielles n'en disposent pas autrement.

L'*al. 4* énonce clairement que la loi ne s'applique pas à l'offre et à la mise sur le marché de produits d'occasion ou de marchandises de rebut qui entrent dans la catégorie des antiquités ou des produits devant être réparés. Quelqu'un qui achète une antiquité ne peut exiger d'elle qu'elle offre le niveau de sécurité qui est

aujourd'hui obtenu grâce aux matériaux, techniques de fabrication et méthodes de contrôle modernes. Il doit partir du principe, du fait de l'âge même du produit, qu'elle bénéficie d'une technique dépassée et qu'elle peut présenter des dysfonctionnements, des dommages dus à l'usure et des problèmes de solidité. Idem pour les produits dont l'acheteur est informé qu'ils doivent être réparés ou reconditionnés préalablement à leur utilisation, cas typiques des produits d'occasion et de seconde main ou des marchandises de rebut qui ne sont pas vendus dans le commerce régulier. Ceci vaut à condition que le responsable de la mise sur le marché informe l'acheteur qu'il ne doit pas utiliser le produit avant réparation ou reconditionnement préalable.

Art. 2

En définissant, à l'al. 1, un produit comme « toute chose mobilière prête à l'emploi », la loi sur la sécurité des produits ne s'applique pas aux produits en cours de fabrication et qui ne sont donc pas amenés à être manipulés comme un produit utilisable, prêt à l'emploi (exemple : matériaux de construction ou bois non travaillé). Si des produits proposés dans des expositions, foires ou locaux de vente ne sont pas encore prêts à l'emploi, cela doit être dûment signalé. Le cas échéant, des mesures doivent être prises pour protéger le personnel de démonstration et le public.

L'expression « chose mobilière » indique clairement que la loi ne s'applique pas aux bâtiments en tant que tels ni aux ouvrages comme les rues, les ponts et les voies ferrées. Il faut toutefois veiller à ce qu'elle s'applique aux produits qui sont montés ou intégrés dans une autre chose mobilière ou immobilière. A vrai dire, lors de leur incorporation ou association avec une autre chose, ils devraient se « fondre » en elle selon les dispositions sur les droits réels. Il doit toutefois demeurer possible d'appliquer également les prescriptions pertinentes en matière de sécurité des produits à une chose incorporée ou mélangée qui met en danger la sécurité et la santé (p. ex. à des produits faisant appel à des cuirs ou textiles causant de l'eczéma). Idem pour les éléments constitutifs d'une chose immobilière. Aux termes du code civil, les choses mobilières perdent systématiquement leur propriété mobilière par le montage ou l'intégration dans un bâtiment ou dans leur enfouissement et deviennent immobilières. C'est la raison pour laquelle la loi sur la sécurité des produits doit disposer expressément que de tels objets doivent demeurer des choses mobilières eu égard aux exigences de sécurité. Ce principe est du reste déjà inscrit dans la LRFP (art. 3, al. 1, let. a). Partant, les produits défectueux qui composent une autre chose mobilière ou immobilière engagent une responsabilité.

Alinéa 2 : il arrive de plus en plus souvent que les utilisateurs d'un produit doivent assembler ses pièces détachées avant de le mettre en service. Exemples : appareils ménagers ou électroménagers, ordinateurs, meubles, équipements de sports et de loisirs. L'utilisateur peut se procurer des pièces détachées pour ces articles à monter

lui-même. Il est par conséquent légitime de définir ce type de pièces détachées comme produits prêts à l'emploi.

L'*alinéa 3* définit le terme de « mise sur le marché ». Il couvre les formes les plus diverses d'offre et 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 dans le cadre commercial ou professionnel. Ainsi, des produits internes sont souvent distribués gratuitement au personnel comme composante ou complément du salaire. En général, un produit n'est distribué gratuitement à la clientèle d'un magasin que si sa mise sur le marché vise un impact publicitaire. Il ne serait pas justifié de faire un *distinguo* concernant la mise sur le marché, selon que le produit est neuf, d'occasion, reconditionné ou profondément modifié.

Trois éléments sont mis sur un même plan aux lettres a à c :

- a. *L'usage privé* d'un produit dans une entreprise commerciale est une chose fréquente. Ainsi, les fabricants de denrées alimentaires ont pour habitude de proposer à leurs employés leurs propres produits dans leurs cantines d'entreprise. Dans l'industrie chimique, les services de conciergerie emploient les produits de nettoyage maison. 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, l'exploitant et ses proches. Bien entendu, les réserves formulées quant à l'expérience spécifique dont bénéficie l'industrie et les arts et métiers et aux connaissances techniques requises pour l'usage de produits à risques restent ici aussi applicables. Dans ces conditions, l'usage et la consommation à l'intérieur de l'entreprise sont sans risques et par conséquent autorisés.
- b. Il serait injustifié de ne pas soumettre les prestataires de services à l'obligation de mettre sur le marché des produits sûrs. C'est pourquoi l'utilisation et la mise en œuvre d'un produit dans le cadre d'une prestation de service sont aussi assimilées à une mise sur le marché (voir art. 1, al. 2). Les clients des prestataires de services ont droit à la même sécurité pour un sèche-cheveux, un appareil laser, un appareil d'entraînement, du matériel de sport, etc., que ceux qui achètent ces produits dans un magasin ou par correspondance.
- c. 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.

Art. 3

Al. 1 : alors que la LSIT et différentes lois et ordonnances sectorielles visent exclusivement la sécurité d'un produit utilisé avec soin et conformément à sa destination, la loi sur la sécurité des produits englobe l'utilisation communément admise et usuelle, qui n'est ni aberrante ni totalement imprévisible. Le produit doit dès lors être sûr, non seulement dans le cadre d'une utilisation conforme à sa destination, mais aussi en cas d'erreur d'utilisation prévisible. De cette façon, la définition de la sécurité figurant dans la LRFP est mise en conformité avec celle de la directive européenne relative à la sécurité générale des produits. La responsabilité de celui qui met le produit sur le marché s'arrête là où commence la négligence grave de l'utilisateur. Le responsable de la mise sur le marché doit donc tenir compte de l'imprudence coutumière des gens ainsi que des réactions des enfants et des capacités réduites des personnes âgées, qui font par exemple montre d'une moins grande habileté ou possèdent une moins bonne vue. En revanche, il ne doit pas répondre d'une utilisation abusive, imprévisible ou totalement aberrante.

La définition de la sécurité est précisée : les produits doivent être conformes aux exigences essentielles de sécurité et de santé de l'art. 4. Ces exigences sont édictées par le Conseil fédéral compte tenu du droit international correspondant. Si aucune exigence de ce type n'est définie, les produits doivent correspondre à l'état des connaissances et de la technique. Par rapport à la LSIT qui se contente des règles reconnues de la technique (art. 3 et 4b, al. 4), ceci constitue un durcissement de la responsabilité du producteur. Certes, la LRFP n'exige pas expressément qu'un produit corresponde à l'état des connaissances et de la technique, mais, pour exclure la responsabilité du producteur, elle dispose qu'il doit prouver que l'état des connaissances et de la technique ne permettait pas de déceler l'existence du défaut lors de la mise sur le marché (art. 5, al. 1, let. e, LRFP).

L'*alinéa* 2 dresse une liste des différentes *circonstances* permettant d'évaluer la sécurité d'un produit.

- a. La *durée d'utilisation* devient juridiquement pertinente dès lors qu'il s'agit d'évaluer la sécurité d'un produit ayant un certain âge. Il est aisé d'établir la durée d'utilisation sans risque d'un produit lorsque le producteur fait figurer sur celui-ci une date de durabilité ou une date limite de consommation. Quand quelqu'un utilise un produit obsolète ou qui a dépassé sa date d'expiration, il doit imputer à sa propre imprudence le fait qu'il tombe malade ou subisse des dommages. Pour les produits conçus pour durer, comme les outils, meubles, échelles, appareils électriques, équipements ménagers, appareils électroménagers, il n'est pas possible au responsable de la mise sur le marché d'indiquer contractuellement combien de temps ils rempliront leur office sans danger. La durabilité de ces produits est fonction de leur fréquence d'utilisation et d'entretien, du soin avec lequel ils sont manipulés et de leurs conditions de stockage. Le progrès technique et

scientifique joue aussi un rôle déterminant dans la durée de vie des produits. Ce que l'on considère aujourd'hui comme sûr peut, selon les circonstances, ne plus être reconnu comme tel dans quelques années en raison de l'utilisation de nouveaux matériaux, de nouvelles techniques de construction ou de nouvelles méthodes de fabrication qui modifient la perception que le public a de la sécurité. Le responsable de la mise sur le marché peut soit restreindre la période d'utilisation sans danger de son produit par une indication *ad hoc* claire, soit satisfaire, pendant la durée d'utilisation prévisible du produit mais pendant dix ans au maximum après la mise sur le marché, à son obligation, définie à l'art. 5a, de prendre des mesures pour être informé des risques liés à ce produit et de communiquer. Les autorités d'exécution doivent aussi tenir compte de la durée d'utilisation prévisible ou clairement définie pour évaluer la sécurité d'un produit (voir ci-après les explications relatives à l'art. 11).

- b. Un autre aspect est déterminant en matière de sécurité d'un produit : l'effet qu'un produit peut avoir sur d'autres et inversement. Certains produits de nettoyage par exemple ne doivent pas être mélangés à d'autres ou bien ne doivent être dilués qu'avec de l'eau. Le producteur doit soit concevoir son produit pour que l'adjonction ou le mélange attendu soit sans danger, soit empêcher ces opérations par des mesures techniques ou un avertissement adéquat.
- c. Lorsqu'il est prévisible qu'un produit va être utilisé par des catégories de personnes plus vulnérables (enfants ou personnes âgées p. ex.), le producteur doit en tenir compte. Les produits doivent être neutralisés en conséquence ou faire l'objet d'une déclaration selon laquelle ils ne seront pas laissés à la portée d'enfants sans surveillance ni possiblement mal utilisés par des personnes âgées. De nombreux instruments de travail, machines, produits chimiques destinés exclusivement à un usage ou une consommation professionnels sont vendus dans des magasins de bricolage à des non-professionnels, qui plus est en général sans conseil spécialisé. Le fait que des produits destinés à l'origine à des professionnels se retrouvent dans des surfaces de vente grand public fait des consommateurs inexpérimentés des personnes « plus vulnérables » au sens de la let. c. Ces produits doivent alors être conçus en conséquence ou comporter des indications permettant un usage sûr.

Al. 3 : la sécurité d'un produit est conditionnée à la fois par des facteurs internes, c'est-à-dire intrinsèques au produit (conception, construction, recette, fabrication), et par des facteurs externes. Ils ressortissent à sa présentation. Entrent dans cette catégorie, sous l'angle de la sécurité et de la responsabilité du fait des produits, tous les facteurs qui font qu'un produit est considéré comme sûr ou à risque mais qui peuvent aussi masquer la dangerosité d'un produit : l'emballage, la teinte (p. ex.

pièces de sécurité, zones dangereuses, interdictions de toucher pour les machines), les étiquettes et autres informations, l'identité graphique, les instructions d'assemblage, d'utilisation et d'élimination, les avertissements, etc. De même, la façon dont un produit est présenté au public par la publicité ou des opérations de relations publiques est constitutive de sa sécurité. Ces deux dernières formes peuvent permettre d'éviter les dangers, mais aussi d'en générer. Si, lors d'une démonstration de scie circulaire dans le cadre d'une foire, la protection pour les mains est ôtée, le responsable de la mise sur le marché génère chez l'acheteur le risque d'une utilisation ultérieure dangereuse. Un prospectus montrant une femme utilisant un solarium sans lunettes de protection rend l'appareil dangereux car une utilisation dans les conditions représentées entraîne des dommages au niveau des yeux. On le voit, la publicité et les opérations de relations publiques sont aussi des éléments constitutifs de la sécurité des produits.

La loi cite différents facteurs externes qui façonnent la perception qu'ont les utilisateurs de la sécurité ou du degré de dangerosité d'un produit.

- a. La loi cite l'étiquetage et la présentation ainsi que la conception formelle et visuelle du produit et de son emballage. La présentation véhiculée, par le type d'emballage caractéristique d'un produit et l'identité graphique, une certaine idée du produit, par exemple l'idée que l'on se fait de la poudre à lessive, du dentifrice, du jus de fruit, des aliments pour bébés, des diluants pour pinceaux ou de l'huile pour moteur. Il ne serait ainsi pas approprié de remplir un Tetra Brik qui contient typiquement du jus de fruit d'un produit nettoyant ou détergent agressif ou à fort pouvoir moussant et d'y faire figurer qui plus est l'image d'un fruit, qui conforterait l'impression de boisson.
- b. Pour manipuler sans danger un produit, il faut que l'emballage, de par ses matériaux ou sa fabrication, soit adapté au risque. Selon ce qu'il contient et le contexte de consommation, il doit pouvoir résister à l'humidité, à la chaleur, au froid, aux solvants ou à l'acide, être stable, étanche et refermable. Les notices des produits doivent être rédigées correctement pour permettre un assemblage sûr, une installation sans danger et une maintenance prévenant les risques.
- c. Les dangers intrinsèques au produit, que l'on ne peut éliminer par des mesures touchant à la construction, doivent être compensés par des avertissements appropriés et des instructions d'utilisation. Il en va de même pour l'élimination sans danger du produit. Il est toujours préférable, pour la bonne compréhension de ces instructions, d'utiliser des pictogrammes clairs, compris de tous, au lieu de longues phrases. On ne doit communiquer à l'utilisateur que les informations et avertissements relatifs aux risques qu'il ne connaît pas déjà ou n'est pas censé déjà connaître. On attend par conséquent du consommateur responsable qu'il dispose des connaissances

générales et d'une certaine conscience des dangers. Les responsables de la mise sur le marché peuvent aussi attendre cela de l'utilisateur final de leurs produits.

L'*alinéa 4* dispose clairement que la mise sur le marché d'un produit nouveau et innovant, offrant un niveau de sécurité accru, ne suffit pas pour qualifier de dangereux les autres produits n'atteignant pas ce même niveau de sécurité. Cela ne vaut toutefois que si le produit plus ancien n'est pas considéré comme dangereux pour un autre motif. La disposition correspondante de la LRFPP évite aussi que les prescriptions de sécurité des produits préteritent le développement de nouveaux produits.

Art. 4b

La disposition de la loi sur la sécurité des produits relative à la conformité aux exigences correspond, pour l'essentiel, à l'actuel art. 4b LSIT. Pour des raisons de clarté, les alinéas qui ne subissent aucune modification feront également l'objet d'explications.

La LSIT énonce déjà la responsabilité personnelle primaire du responsable de la mise sur le marché. Elle consacre ainsi la nouvelle approche communautaire, fondée sur la suppression de l'autorisation par l'Etat, en la remplaçant par des contrôles ultérieurs des produits mis sur le marché sous la responsabilité personnelle des producteurs. Le responsable de la mise sur le marché d'un produit doit être en mesure d'apporter la preuve, lors de ces contrôles, que son produit est conforme aux exigences essentielles de sécurité et de santé. Ces dernières sont fixées par le Conseil fédéral conformément à l'art. 5 LSIT. Le responsable de la mise sur le marché a toute latitude pour apporter cette preuve, sauf dans le cas où une prescription suisse ou une directive communautaire spéciale reprise par la Suisse exige une procédure particulière ou certains documents. Pour cette raison, la référence aux art. 17 et 18 LETC a été introduite à l'*al. 1*.

L'*alinéa 2* prévoit qu'un produit fabriqué conformément aux normes techniques (art. 4a LSIT) est présumé satisfaire aux exigences essentielles de sécurité et de santé. Cette présomption peut être infirmée par la preuve que le produit menace la sécurité ou la santé. La présomption de sécurité s'étend seulement aux éléments ou domaines de la sécurité des produits couverts par la norme technique. En effet, les normes techniques ne portent pas toujours sur tous les aspects de la sécurité d'un produit, de sorte que celui-ci peut présenter certains risques malgré sa conformité à une norme. Ainsi, un produit peut être exempt de défaut au regard de normes techniques de construction, de matériaux ou de fabrication mais présenter un danger pour les utilisateurs et les tiers du fait d'un ou plusieurs éléments de sa présentation. De plus, la sécurité découlant des normes techniques en vigueur au moment de la mise sur le

marché du produit peut s'avérer dépassée du fait du progrès intervenu depuis leur élaboration, laquelle dure généralement des années dans les organes internationaux.

Al. 3 : lorsqu'un produit ne répond pas aux normes techniques visées à l'art. 4a, le responsable de la mise sur le marché doit pouvoir apporter la preuve que son produit répond d'une autre manière aux exigences essentielles de sécurité et de santé (art. 4 LSIT). Ici aussi toute latitude lui est laissée pour ce faire.

Lorsqu'aucune exigence essentielle de sécurité et de santé n'a été définie pour un produit, le responsable de la mise sur le marché doit pouvoir apporter la preuve (*alinéa 4*) que le produit a été fabriqué conformément à l'état des connaissances et de la technique. Satisfaire au seul état de la technique ne suffit pas à offrir la sécurité requise. On entend par « état des connaissances et de la technique » des connaissances confirmées et rendues accessibles par publication, et non des informations confidentielles d'un producteur ou un avis publié dans une quelconque revue. La jurisprudence de la Cour de justice des CE donne une définition du terme (aff. C-300/95) qui renvoie à un état objectif des connaissances et non pas seulement aux standards habituels de sécurité de la branche. Le standard doit être élevé, mais le producteur est supposé y avoir eu accès et en avoir connu l'existence. Aux termes de l'art. 5, al. 1, let. e, de la LRF, le producteur ne peut être tenu responsable des risques liés à un produit s'il apporte la preuve que l'état des connaissances scientifiques et techniques ne permettait pas, lors de sa mise sur le marché, de déceler l'existence du défaut et de l'éliminer. Il n'est pas possible d'atteindre un niveau de sécurité que les connaissances scientifiques laissent concevoir mais qu'il n'est pas possible de concrétiser faute de moyens techniques. Ainsi, le scénario suivant est tout à fait envisageable : on pourrait avoir connaissance de théories scientifiques pertinentes sur de nouvelles méthodes destinées à déceler et éviter les dangers de certains produits mais ne pas encore être en mesure de transcrire ces données scientifiques dans la réalité du fait que les appareils ou instruments requis n'existent pas encore. Il y a alors une lacune au niveau du développement.

Art. 5a

L'art. 5a impose aux producteurs ou importateurs de prendre les mesures appropriées, y compris après la mise sur le marché, pour être informés des risques que pourrait présenter leur produit et pour les prévenir. Elles comprennent l'obligation de communiquer à l'organe d'exécution lorsqu'ils constatent qu'un produit met en danger la sécurité ou la santé des personnes.

Ces obligations consécutives à la mise sur le marché ne sont pas une nouveauté. En droit civil, la responsabilité des producteurs et des importateurs ne s'arrête pas non plus au moment où ils mettent un produit sur le marché. Dans le domaine non contractuel, l'obligation d'éviter qu'un produit cause un dommage, y compris après sa mise sur le marché, découle du principe développé par le Tribunal fédéral sur la

base de l'art. 41 CO relatif à la création d'un état de chose dangereux. Si le responsable de la mise sur le marché a – ou devrait avoir – connaissance d'un danger découlant de son produit, il doit prendre les mesures nécessaires et raisonnables pour qu'il ne cause de préjudice à personne. Dans le cas contraire, il est responsable des dommages aux termes de l'art. 41 CO (responsabilité pour faute).

Les *al. 1 et 2* imposent aux producteurs ou aux importateurs différentes obligations ; grâce à elles, ils sont en mesure d'être informés des risques pouvant se présenter après la mise sur le marché du produit et de prévenir ainsi les risques éventuels. Les mesures à prendre dépendent du danger potentiel du produit et du nombre de produits mis sur le marché. Les producteurs trouvent des informations à ce sujet dans les normes d'assurance-qualité de la série SN EN ISO 9000 ss. En fin de compte, on exige uniquement d'eux ce qu'ils doivent de toute façon déjà faire, dans leur propre intérêt, pour identifier les dangers liés à leurs produits. Car ce n'est qu'en connaissant les dangers potentiels de leurs produits qu'ils peuvent prendre les mesures appropriées pour éviter les prétentions en dommages-intérêts ou une réduction des prestations d'assurance. En tant qu'acte de droit administratif, la loi sur la sécurité des produits ne leur impose pas d'avertir de leur propre initiative des dangers d'un produit, de retirer celui-ci de leurs canaux de distribution ou de le rappeler. En revanche, ces mesures peuvent être ordonnées par l'organe d'exécution aux termes de l'art. 11, al. 2.

La loi sur la sécurité des produits limite la période pendant laquelle le producteur ou l'importateur est tenu de prendre des mesures pour être informé des risques que pourraient présenter ses produits à la durée d'utilisation clairement définie par une indication de date ou à la durée d'utilisation prévisible ; cette durée ne peut excéder dix ans après la mise sur le marché. Lorsqu'une durée d'utilisation est indiquée, la responsabilité de droit administratif relative à la sécurité du produit prend fin à son expiration. La responsabilité de droit civil du producteur pour les dommages causés par un produit défectueux dure dix ans aux termes de la LRFP et ce, quelle que soit la durée de vie présumée du produit. Bien que celle-ci soit beaucoup plus courte pour les denrées alimentaires, les cosmétiques et les produits de lavage et de nettoyage, le producteur et les responsables de la mise sur le marché du produit défectueux qui lui sont assimilés sont aussi responsables pendant dix ans à compter de la date de mise sur le marché des dommages différés qui surviennent après le délai de consommation imprimé ou des effets préjudiciables qui ne cessent qu'après l'échéance de la date de consommation ou de la durée d'utilisation usuelle. En revanche, aux termes de l'art. 5a de la loi sur la sécurité des produits, les obligations de droit administratif ne durent pas au-delà de la durée d'utilisation indiquée ou prévisible. La condition pour ce faire est que le délai de consommation, d'utilisation ou de mise en œuvre du produit soit clairement indiqué, si possible sur le produit lui-même. A défaut, la durée d'utilisation probable est retenue. Les producteurs et les importateurs doivent se baser sur une consommation ou utilisation normale,

correspondant à la moyenne, et non pas sur une utilisation particulièrement exigeante ou usante, à laquelle un produit ne survit qu'un court moment.

Les mesures visant à être informé des risques qu'un produit pourrait présenter uniquement après sa mise sur le marché, y compris en cas de mauvaise utilisation, doivent être adaptées au type de produit et à son cercle d'utilisateurs ou de consommateurs. Les producteurs et les importateurs ne doivent pas ignorer les informations rapportées par les médias concernant les pannes, quasi-accidents, accidents effectifs ou troubles sur la santé que leur produit a occasionnés. Ils doivent aussi examiner les incidents incriminant des produits identiques ou similaires de leurs concurrents et en tirer les conclusions qui s'imposent. Il arrive qu'un produit de la concurrence relève de la même conception, intègre des matériaux ou composants aussi dangereux ou fasse appel au même processus de fabrication pouvant poser problème.

Généralement, le producteur et l'importateur sont les seuls à disposer des connaissances nécessaires sur leur produit et ses risques. Sur la base de leurs observations, ils peuvent tirer des conclusions *a posteriori* quant à un risque potentiel dont ils n'avaient pas préalablement connaissance et évaluer les mesures pour prévenir un dommage ou, s'il a déjà eu lieu, de nouveaux dommages. Si le producteur constate une erreur d'utilisation, il peut stopper sa production à ce stade pour l'adapter au risque potentiel décelé, pour autant que cette erreur ne résulte pas d'une utilisation aberrante qui restera sans doute isolée.

Aux termes de l'al. 2, les producteurs et les importateurs doivent examiner avec soin toutes les réclamations concernant un problème de sécurité du produit. Ils doivent veiller à ce que les réclamations des clients et les informations issues du réseau de distribution, des points de service après-vente ou de l'entreprise elle-même leur parviennent, ne dorment pas quelque part et même que personne ne puisse les faire disparaître pour dissimuler des lacunes. Au besoin, ils doivent réaliser des essais par sondage sur les exemplaires encore en stock ou présents dans le canal de vente pour acquérir la certitude que le produit est sûr ou faire la lumière sur le potentiel de nuisance.

Toutes ces mesures permettent au producteur et à l'importateur de déterminer s'ils doivent, le cas échéant, concrétiser leur obligation d'avertissement, de retrait ou de rappel découlant du droit civil et dans quel délai ils doivent prendre des mesures. Parfois, il suffit de restaurer la sécurité du produit dans le cadre du prochain entretien, que ce soit par le remplacement de pièces, par d'autres réglages ou par le montage d'équipements de sécurité. La question de savoir si le producteur et l'importateur doivent assumer les coûts de telles activités ou procéder au remplacement, à titre gratuit, du produit qui n'est plus sûr relève du droit civil. Elle ne peut donc être réglée dans le cadre du présent acte qui, lui, relève du droit administratif.

L'obligation de communiquer figurant à l'al. 3 permet aux autorités d'exécution d'assumer leur mission de défense de la sécurité et de la santé des personnes. A la différence des al. 1 et 2, l'obligation de communiquer vise ici tous les responsables de la mise sur le marché et donc également les grossistes et les détaillants. Si un responsable de la mise sur le marché constate que son produit met en danger la sécurité ou la santé des consommateurs, des utilisateurs ou des tiers, il doit en informer l'organe d'exécution. Les détails relatifs à ce devoir d'information sont donnés aux let. a à d : le responsable de la mise sur le marché doit communiquer tous les renseignements permettant une identification précise du produit ainsi que toutes les informations disponibles utiles pour tracer le produit. Cette disposition garantira que l'organe d'exécution peut prendre des mesures portant non seulement sur les produits présents dans les canaux de vente ou déjà en possession d'acheteurs, mais aussi sur ceux encore inscrits aux stocks de l'importateur, du grossiste ou du producteur. Il faut donc que cet organe soit informé des mesures déjà engagées pour prévenir les risques telles qu'interdiction de vente, avertissement, retrait du marché ou rappel du produit. Ces informations lui permettent de prendre éventuellement des mesures complémentaires au sens de l'art. 11.

Art. 7

L'al. 1 dispose désormais expressément que la réglementation de l'exécution par le Conseil fédéral comprend également celle de son financement, élément qui découle déjà implicitement de l'art. 6 LSIT. Cette règle, qui correspond à la pratique depuis 1996, a été inscrite dès mars 2002 à l'art. 11, al. 2, de l'ordonnance sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques.

Art. 9

La Commission fédérale des installations et appareils techniques (CFIAT) n'existe plus. Sa base légale à l'art. 9 est obsolète. Dans le cadre d'un examen portant sur l'ensemble des commissions extraparlimentaires du DFE, la CFIAT avait dressé un double constat : les milieux représentés en son sein recherchent principalement à être bien informés dans le domaine de la LSIT et la commission n'est pas une structure apte à résoudre les différents problèmes techniques. Le besoin d'information pouvant être comblé par un autre moyen, elle a décidé de se dissoudre fin 2000. Le Conseil fédéral n'a plus nommé ses membres. La révision de la LSIT est l'occasion d'abroger formellement l'art. 9.

Art. 11

Les organes d'exécution obtiennent la compétence de prendre les mesures nécessaires pour protéger la sécurité et la santé. Il va de soi que le principe de la proportionnalité doit être respecté.

Si un contrôle ultérieur ou un examen du produit fait apparaître, sur la base d'une communication adressée aux autorités aux termes de l'art. 5a, al. 3, que le produit ne satisfait ni aux exigences essentielles de sécurité et de santé, ni à l'état des connaissances et de la technique, il appartient alors à l'organe de contrôle d'arrêter les mesures appropriées. L'al. 2 prévoit l'interdiction de mise sur le marché, le rappel, le séquestre ou la confiscation du produit. La loi fédérale sur la procédure administrative est alors applicable (al. 3).

Al. 4 : si le responsable de la mise sur le marché n'a pas déjà informé lui-même, en temps utile et efficacement, les acheteurs dont il connaît les coordonnées ou, au besoin, le public, l'organe d'exécution peut alors avertir le public du danger que représente le produit. La sécurité et la santé de la population et le principe de la transparence des activités de l'Etat exigent que les informations que l'organe d'exécution possède sur la dangerosité de certains produits et sur les mesures prises soient accessibles au public.

Art. 12a

Al. 1 : pour effectuer une surveillance efficace de la sécurité des produits, il est indispensable de permettre aux organes de contrôle de traiter des données personnelles, y compris celles dites sensibles. La loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1) exige pour ce faire une base légale explicite.

Al. 2 : dans l'intérêt de la santé et de la sécurité des personnes et pour une mise en œuvre efficace de la loi, il est indispensable de permettre la conservation sous forme électronique de données et l'échange de celles-ci entre les organes de contrôle, de même que l'entraide administrative avec l'étranger. Concernant ce dernier point, l'al. 3 renvoie aux art. 21 et 22 LETC, qui permettent aux organes compétents de la Confédération et des cantons de se transmettre les renseignements et les documents nécessaires à l'application des prescriptions techniques. Les conditions de l'entraide administrative internationale sont régies par l'art. 22 LETC.

Art. 13 et 13a :

Contrairement à la LSIT, la LSPro opère une subdivision des infractions et des sanctions pénales.

L'art. 13 prévoit des peines pour quiconque met un produit dangereux sur le marché, que ce soit intentionnellement ou par négligence. Les sanctions correspondent en principe à celles prévues à l'art. 86 de la loi sur les produits thérapeutiques (RS 812.21, LPTh). Celle-ci rend par exemple punissable la mise sur le marché de produits médicaux qui ne satisfont pas aux exigences légales (art. 86, al. 1, let. e, LPTh). La loi sur la sécurité des produits prévoit toutefois des amendes maximales moins élevées que la LPTh : 100 000 francs au lieu de 200 000 pour une infraction intentionnelle simple ; 200 000 francs au lieu de 500 000 si l'auteur a agi par métier

ou par cupidité ; 5000 francs (10 000 après l'entrée en vigueur de la nouvelle partie générale du code) au lieu de 100 000 si l'auteur a agi par négligence. Elle tient ainsi compte du fait que les produits thérapeutiques et les produits médicaux doivent satisfaire à des exigences spécifiques et que les produits dangereux issus de ces branches peuvent avoir de graves conséquences.

L'art. 13a correspond pour l'essentiel à l'art. 13 actuel. La sanction est augmentée de manière appropriée. La LPTh sert ici aussi de modèle (voir art. 87 LPTh). Il est important de rappeler qu'elle déjà des sanctions plus lourdes pour toute violation simple des prescriptions de sécurité des produits (voir les explications sur l'art. 13). Par contre, la loi sur la sécurité des produits ne prévoit la prison ou l'amende de 100 000 francs au plus que si le produit est réellement dangereux (art. 13). Pour tous les autres cas de violation des prescriptions concernant la sécurité des produits, l'auteur sera puni de seulement 40 000 au plus s'il agit intentionnellement et de seulement 20 000 francs au plus s'il agit par négligence. Partant, la loi couvre par exemple les cas de déclaration insuffisante concernant les dangers ou d'utilisation non autorisée de marques d'épreuve (il est à noter que le signe de conformité CE, dont l'utilisation non autorisée est réglée à l'art. 28 LETC, ne constitue pas une marque d'épreuve de ce type).

Disposition transitoire

Un délai transitoire de deux ans – jusqu'à fin 2009 si l'on table sur une entrée en vigueur de la loi sur la sécurité des produits au 1^{er} janvier 2008 – est accordé aux entreprises concernées par la mise sur le marché de produits. Durant cette période, elles pourront encore mettre sur le marché des produits conformes à l'ancien droit. Ce délai devrait s'avérer suffisant pour leur permettre d'apporter les modifications nécessaires dans la production et d'éliminer les stocks éventuels de produits assujettis à l'ancien droit. Parallèlement, les producteurs et les importateurs disposeront d'un délai de deux ans pour mener à bien les préparatifs leur permettant de satisfaire à leurs obligations aux termes de l'art. 5a, al. 1.

Modifications du droit en vigueur

Loi sur la responsabilité du fait des produits

L'art. 3, al. 2, de la LRFP comporte aujourd'hui une restriction : les produits agricoles et les produits de l'élevage, de la pêche et de la chasse ne sont considérés comme produits que s'ils ont subi une première transformation. Cela n'est justifié ni pour la LRFP, ni pour la loi sur la sécurité des produits. Même la directive européenne relative à la responsabilité du fait des produits défectueux¹⁹ prévoit désormais, avec force obligatoire, la responsabilité pour ces produits. L'art. 3, al. 2, sera donc abrogé. Cette modification permettra, comme dans le cas de la loi sur la

¹⁹ Titre complet et référence en annexe

sécurité des produits, d'harmoniser la réglementation des produits dès leur mise sur le marché (et non plus seulement à compter de leur première transformation).

Il convient de rappeler, à cet égard, que la loi du 8 octobre 2004 sur la transplantation (FF 2004 5115) anticipe déjà partiellement cette modification. Avec la modification de l'art. 3, al. 2, de la LRFP, les animaux seront eux aussi considérés comme des produits dès leur mise sur le marché, pour autant que leurs organes, tissus, cellules ou transplants standardisés soient destinés à être transplantés sur des êtres humains.

Loi sur la circulation routière

Le rappel – par décision de l'autorité – de produits dont le type n'est pas conforme n'est pas réglé dans la loi sur la circulation routière (LCR) elle-même mais dans l'ordonnance. L'obligation de communiquer du producteur envers les autorités, l'échange d'informations et la surveillance de la sécurité des produits ne sont pas non plus réglés par la loi. Elle ne prévoit pas non plus la possibilité d'ordonner la poursuite de la mise sur le marché ou la confiscation de véhicules ou composants dangereux. Vu le grand nombre d'actes normatifs dans le domaine de la circulation routière, parfois assez anciens, et la complexité de certains sujets, il n'est pas étonnant que certaines questions et certains développements n'aient pas été prévus. Il faut donc compléter l'art. 1 LCR pour y inscrire la disposition selon laquelle la loi sur la sécurité des produits est applicable à la mise sur le marché de véhicules automobiles et de cycles et de leurs composants pour les points non réglés dans la LCR.

Comme la LCR prévoit l'expertise des types des véhicules automobiles, des remorques et de leurs composants et des accessoires, mais pas des cycles, une lacune se trouvera comblée dans ce domaine.

Conséquences

Conséquences sur les finances et le personnel de la Confédération et des cantons

La loi sur la sécurité des produits, nouvelle forme de la LSIT, relève, à l'instar de cette dernière, de la nouvelle approche. Cela signifie que le responsable de la mise sur le marché continuera de mettre sur le marché ses produits sous sa propre responsabilité et que les autorités s'en tiendront à des contrôles du marché par sondage. Dès lors, rien ne changera dans les compétences actuelles de surveillance et d'exécution, ni au niveau cantonal, ni au niveau fédéral. La législation reste simple et il suffit, au niveau de la mise en œuvre, d'instruire les organes d'exécution responsables des catégories de produits concernées.

En ce qui concerne les conséquences financières et les répercussions sur l'effectif, les dépenses supplémentaires – s'il y en a – pour la Confédération et les cantons seront minimales. Il n'y aura aucun effet sur d'éventuels déficits de surveillance et d'exécution existants. Toutefois, une pression plus forte s'exercera pour la résorption de ceux-ci.

Conséquences économiques

Nécessité et possibilité d'une intervention de l'État

Le programme consécutif au rejet de l'accord sur l'EEE a permis à la Suisse, à ce jour, de reprendre dans le droit suisse la quasi-totalité des exigences formulées par l'UE à l'égard des produits dans le cadre de la nouvelle approche. Il est donc logique et légitime de vouloir maintenant intégrer les exigences de la directive relative à la sécurité générale des produits dans le droit suisse pour disposer d'une législation générale équivalente. Cela permet, d'une part, de simplifier la mise sur le marché des produits sur le marché indigène et, d'autre part, de faciliter les contrôles des autorités car celles-ci n'ont pas à tenir compte de deux standards légaux différents. L'harmonisation des exigences renforce aussi la confiance des consommateurs dans la sécurité des marchandises suisses et étrangères qui leur sont proposées.

Conséquences pour les responsables de la mise sur le marché de produits

Les responsabilités et obligations incombant au responsable de la mise sur le marché (producteur, importateur, distributeur, etc.) aux termes de la loi sur la sécurité des produits semblent, de prime abord, lui occasionner davantage de travail. La mise sur le marché de produits nécessitant déjà, dans la plupart des cas, un système d'assurance-qualité – et par conséquent une procédure de pilotage des produits défectueux – ainsi qu'une gestion des réclamations, le responsable de la mise sur le marché peut s'appuyer sur des structures existantes et étendre celles-ci au besoin. Par ailleurs, les polices et conditions générales des assurances responsabilité civile des entreprises comportent généralement des obligations analogues pour les preneurs d'assurance en matière de responsabilité du fait des produits. Le surcroît de travail administratif devrait par conséquent être négligeable pour les responsables de la mise sur le marché. Les risques liés à la responsabilité diminueront pour les responsables de la mise sur le marché grâce à l'harmonisation des exigences techniques de sécurité avec celles de la LRFP, à l'obligation de ne mettre sur le marché que des produits sûrs et aux mesures prises pour identifier les dangers. Contrairement à la LRFP, la loi sur la sécurité des produits a une portée préventive et n'entre pas en action qu'une fois un dommage intervenu. Elle a pour objectif

d'éviter les dommages dus aux produits défectueux et les dommages secondaires. Les risques liés à la responsabilité diminueront pour les responsables de la mise sur le marché du fait de l'obligation, inscrite dans la loi, de ne mettre sur le marché que des produits sûrs et de prendre des précautions pour identifier les dangers.

Les producteurs suisses qui exportent vers l'EEE doivent de toute façon assumer ces responsabilités et remplir leurs obligations depuis l'entrée en vigueur de la directive européenne. Par ailleurs, les producteurs suisses qui exportent leurs produits vers l'Europe mais aussi dans le monde entier sont confrontés à un nombre toujours plus grand de pays ayant les mêmes principes de responsabilité du fait des produits et un contexte de responsabilité identique.

Les importateurs de produits provenant de l'EEE ont l'assurance que tous les produits conformes au droit de l'EEE satisfont aussi aux prescriptions suisses.

Parallèlement à la loi sur la sécurité des produits, une modification de l'art. 3 de la LRFP est proposée qui étend la responsabilité aux produits agricoles non transformés. Elle s'applique dès leur mise sur le marché (et non plus dès leur première transformation), comme le prévoit d'ailleurs la directive européenne. L'extension de la responsabilité se justifie sur le plan matériel et ses conséquences sont acceptables, d'autant plus qu'à ce jour aucun cas de produits non transformés ayant soulevé la question de la responsabilité n'a été recensé. Quoi qu'il en soit, il pourrait devenir nécessaire, pour les producteurs, de conclure une assurance responsabilité civile.

Conséquences pour les utilisateurs des produits

Les utilisateurs bénéficieront d'une plus grande sûreté des produits et d'une meilleure transparence quant à la déclaration de produit spécifique. Les consommateurs sont moins exposés aux risques découlant de produits dangereux lorsque les responsables de la mise sur le marché et les autorités d'exécution s'acquittent de leurs obligations. Il leur sera plus facile de comparer les produits, ce qui devrait renforcer la concurrence et contribuer à réduire les prix surfaits.

Conséquences pour l'économie dans son ensemble

En intégrant les exigences de la directive européenne relative à la sécurité générale des produits dans la loi, la Suisse franchit une nouvelle étape dans sa politique de croissance, qui profitera à tous les acteurs du marché. Par ailleurs, elle pourra désormais participer concrètement au système RAPEX (voir ch. 1.3).

Solutions alternatives

Au lieu d'intégrer les exigences de la directive relative à la sécurité générale des produits dans la LSIT, on pourrait envisager une toute nouvelle loi autonome sur la sécurité des produits. Toutefois même si la LSIT ne satisfait pas à toutes les exigences de la directive ni ne recouvre tous ses aspects, il reste qu'une nouvelle loi génèrerait des doublons inutiles et des problèmes de délimitation supplémentaires. Etant donné les efforts faits pour rendre la législation technique suisse eurocompatible, le rapprochement de la législation suisse en matière de sécurité des produits avec celle de l'UE par le biais d'une révision de la LSIT apparaît comme un objectif judicieux.

Rapports avec le droit international

Le fait que la LSIT n'offre pas, à divers égards, le même niveau de protection que la directive européenne relative à la sécurité générale des produits justifie la volonté d'éliminer les principales différences. Si, ce faisant, les solutions proposées s'avèrent eurocompatibles, alors cela ne peut être que bénéfique aux producteurs et aux utilisateurs des produits. Les premiers doivent pouvoir appliquer les mêmes normes de sécurité, qu'ils produisent pour le marché suisse ou pour les pays de l'UE et de l'EEE – le niveau de sécurité exigé correspond par ailleurs aux prescriptions en vigueur de la LRFP –, les seconds, quant à eux, doivent bénéficier du même niveau de sécurité que celui exigé par la directive européenne dans son champ d'application.

Les deux directives européennes – relatives à la responsabilité du fait des produits et à la sécurité générale des produits – mettent les exigences de sécurité en matière de produits sur un pied d'égalité, tant pour ce qui est du droit de la responsabilité civile que du droit administratif. La définition d'un produit sûr, donnée par l'art. 3 de la loi sur la sécurité des produits, s'inscrit dans cette logique. Elle reprend la définition d'un produit exempt de défaut inscrite à l'art. 4 de la LRFP, qui conditionne la responsabilité civile des producteurs et responsables de la mise sur le marché en matière de dommages-intérêts. Il n'y a pas lieu en effet de donner une définition moins stricte de la sécurité dans la loi sur la sécurité des produits que dans la LRFP et la directive européenne.

Constitutionnalité

La LSIT du 19 mars 1976 se fondait sur les art. 31^{bis}, 31^{sexies} et 34^{ter} de la constitution de 1874. Dans la nouvelle Constitution, ces normes constitutionnelles sont les art. 95, al. 1, (exercice d'une activité économique lucrative privée), 97, al. 1, (mesures de protection des consommateurs et des consommatrices), 110, al. 1, let. a,

(protection des travailleurs) et 118 (protection de la santé). Elles forment une base constitutionnelle suffisante pour les modifications proposées de la LSIT, resp. de la LSPro.