



Modification de l'ordonnance sur les substances explosibles (ordonnance sur les explosifs, OExpl)

Explications

1. Contexte

Vingt ans après l'introduction du concept dit de la « Nouvelle approche », qui a joué un rôle déterminant dans la réalisation de la libre circulation des marchandises sur le marché intérieur de l'UE, il a été constaté que la mise en œuvre et l'application de ce concept pouvaient être améliorées. En effet, l'environnement réglementaire est devenu de plus en plus complexe, et, souvent, pour un seul produit, plusieurs prescriptions légales s'appliquent simultanément. Si celles-ci sont en plus hétérogènes, il devient difficile de les appliquer correctement, aussi bien pour les acteurs de l'économie que pour les autorités. Le nouveau cadre législatif pour la commercialisation des produits (connu sous le nom de « New Legislative Framework », NLF)¹ est entré en vigueur dans l'UE le 1^{er} janvier 2010 pour combler ces lacunes sur le plan horizontal. Il vise à rendre plus efficace les prescriptions de l'UE relatives à la sécurité des produits, à renforcer les mécanismes de leur mise en œuvre et à assurer une plus grande cohérence entre les différents secteurs économiques.

Le NLF fixe des exigences de base pour l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité et pour la surveillance du marché. Il veille à ce que la législation soit élaborée de manière unifiée (p. ex. par le biais de définitions harmonisées) et à l'égalité des conditions concurrentielles entre les acteurs de l'économie (droits et obligations identiques). L'ensemble de la législation de l'UE sur les produits doit être adapté à ce nouveau cadre législatif. Huit directives de l'UE ont déjà été révisées dans le cadre d'un paquet législatif connu sous le nom d'« Alignment package »² et entreront en vigueur le 20 avril 2016.

¹ Règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits, et décision n° 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits.

² Directive 2014/28/UE (explosifs), 2014/29/UE (récipients à pression), 2014/30/UE (compatibilité électromagnétique), 2014/31/UE (instruments de pesage à fonctionnement non automatique), 2014/32/UE (instrument de mesurage), 2014/33/UE (ascenseurs), 2014/34/UE (appareils et systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles), 2014/35/UE (matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension).

Les directives en question ne sont pas fondamentalement modifiées. Les adaptations concernent les définitions, les obligations des acteurs économiques, les exigences posées aux organismes d'évaluation de la conformité et les principes de base de la surveillance du marché.

Le NLF introduit des définitions légales unifiées. Sous la « Nouvelle approche », ces concepts essentiels étaient définis de manière diverse dans les différentes directives sectorielles européennes. Les mêmes notions seront désormais utilisées dans tout le marché intérieur de l'UE.

Une nouveauté consiste également à définir les obligations des différents acteurs économiques, desquels est attendu un comportement responsable et en parfait accord avec les exigences légales en vigueur lorsqu'ils mettent à disposition ou mettent des produits sur le marché. L'UE pose le principe de la responsabilité échelonnée, selon lequel les différents acteurs économiques se voient attribuer des droits et des devoirs différents en fonction de leur rôle dans le processus de livraison et de distribution.

De nouvelles exigences pour les organismes d'évaluation de la conformité garantissent en outre un niveau de qualité harmonisé dans l'exécution des évaluations de la conformité.

Enfin, le NLF établit les exigences de base au niveau horizontal dans le domaine de la surveillance du marché pour les Etats membres et les autorités nationales, qui disposent, comme par le passé, des compétences et, le cas échéant, des moyens pour retirer du marché les produits dangereux ou non conformes, ou pour les détruire. Comme les dispositions sur le contrôle de produits en provenance de pays tiers, ces clauses de sauvegarde se fondent désormais sur le NLF, qui prévoit également l'introduction de nouveaux moyens de communication pour améliorer la coopération entre les autorités nationales, ainsi qu'entre les autorités et la Commission.

Conséquences pour la Suisse

La loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) précise, à l'article 4 alinéa 2 que le législateur est tenu d'élaborer des prescriptions techniques de manière à les rendre compatibles avec celles des principaux partenaires commerciaux de la Suisse, et octroie, à l'article 14, la compétence de conclure des accords internationaux pour éviter la création d'entraves techniques au commerce. L'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM)³ couvre vingt secteurs de produits et leurs prescriptions législatives et administratives équivalentes. Les produits qui tombent sous le coup de l'ARM peuvent être mis aussi bien sur le marché suisse que sur celui de l'UE sur la base d'une seule évaluation de la conformité (essai, certification, inspection) effectuées par un organisme d'évaluation de la conformité reconnu dans le cadre de l'accord.

Les huit directives de l'« Alignment package » tombent dans le champ d'application de l'ARM. Pour garantir l'équivalence entre la législation de l'UE et celle de la Suisse après le 20 avril

³ RS 0.946.526.81

2016, les ordonnances suisses correspondantes doivent être adaptées à temps et les chapitres pertinents de l'ARM doivent être révisés par le biais d'une décision du Comité mixte. En outre, tous les organismes d'évaluation de la conformité reconnus dans le cadre de l'ARM doivent être re-notifiés auprès de la commission européenne d'ici l'entrée en vigueur des directives.

Ordonnances concernées

L'adaptation concerne les huit ordonnances sectorielles suivantes:

Ordonnance	Directive	Chapitre de l'ARM	Office compétent
Ordonnance sur les récipients à pression simples (RS 819.122)	2014/29/UE	6, Appareils à pression	SECO/ABPS
Ordonnance sur les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles (RS 734.6)	2014/34/UE	8, Appareils et systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles	OFEN
Ordonnance sur les matériels électriques à basse tension (RS 734.26)	2014/35/UE	9, Matériel électrique et compatibilité électromagnétique	OFEN
Ordonnance sur la compatibilité électromagnétique (RS 734.5)	2014/30/UE	9, Matériel électrique et compatibilité électromagnétique	OFCOM
Ordonnance sur les instruments de mesure (RS 941.210)	2014/32/UE	11, Instruments de mesure et préemballages	METAS
Ordonnance du DFJP sur les instruments de pesage à fonctionnement non automatique (RS 941.213)	2014/31/UE	11, Instruments de mesure et préemballages	METAS
Ordonnance sur la sécurité des ascenseurs (RS 819.13)	2014/33/UE	17, Ascenseurs	SECO/ABPS
Ordonnance sur les explosifs (RS 941.411)	2014/28/UE	20, Explosifs à usage civil	FEDPOL

2. Inhaltliche Anpassungen der Verordnung über Explosionsgefährliche Stoffe

L'ordonnance sur les explosifs tient compte depuis longtemps du droit européen. Elle se réfère depuis sa révision totale en 2000 (RO 2001 334) à la directive 93/15/CE relative aux explosifs. Puis, sa directive pendante pour les engins pyrotechnique (2007/23/CE) a également été transposée lors d'une révision partielle de 2010 (RO 2010 2229). Par la suite, la directive 2008/43/CE relative à la traçabilité des explosifs a aussi été intégrée à l'ordonnance (RO 2012 5315).

Depuis 2010, les explosifs, respectivement la directive 93/15/UE, font l'objet du chapitre 20 de l'ARM. Dès lors, l'OExpl doit être harmonisée avec la directive 2014/28/UE traitant des explosifs qui révisé la 93/15/UE. L'occasion est saisie de faire de même avec la directive 2013/29/UE relative aux engins pyrotechniques qui reprend et abroge de la directive 2007/23/CE. Cette dernière ne fait pas l'objet de l'ARM, mais l'OExpl a été matériellement

harmonisée avec elle. Ne pas procéder à ces adaptations pourrait provoquer des entraves techniques au commerce alors que la Suisse cherche à les éviter.

Au surplus, le NLF ne modifie pas la pratique actuelle en matière d'explosifs et de pyrotechnie. La conformité des produits et la surveillance du marché a toujours été le point central de l'OExpl et la préoccupation prioritaire de l'OCEP et des autorités cantonales d'application. Le système européen est basé sur la déclaration de conformité, alors que le système suisse, tout en utilisant aussi la déclaration de conformité, consiste principalement en un régime d'autorisations et de permis. Malgré ces différences, les deux législations ont été reconnues comme équivalentes par le biais d'un MRA.

La modification des art. 52, 79, 86, 108, 115 et le remplacement d'expression du FOR, ne résultent pas de l'Alignment package. Il s'agit de corrections ou d'adaptations rendues nécessaires par la pratique et d'une volonté de justesse des textes.

Remplacements d'expressions

La directive 2013/29/UE renomme les catégories d'engins pyrotechniques 1, 2, 3 et 4 en F1, F2, F3 et F4. Cette nouvelle dénomination est reprise. Toutefois une longue période transitoire de plus de 10 ans permettra aux opérateurs économiques actifs en Suisse d'écouler leur stock en Suisse dont les étiquettes comportent l'ancienne dénomination (cf. art 119c). Dans le cas présent, aucun intérêt public ne justifierait que les opérateurs détruisent leur stock à perte. Pour les produits qu'ils exportent sur le marché européen, lesdits opérateurs ne pourront pas bénéficier de cette période transitoire puisque les engins pyrotechniques devront répondre aux normes, notamment d'étiquetage, du pays destinataire.

En français, pour le Forensisches Institut Zurich (FOR), la dénomination française avait été mal traduite (institut médico-légal de Zurich) lors d'une révision précédente de l'OExpl. En effet, le FOR n'a aucune compétence médicale. Il est désormais désigné par « institut de police scientifique de Zurich ».

Art. 1a, al. 1, let. e et e^{bis} et 2

Les directives 2013/29/UE et 2014/28/UE distinguent la « mise sur le marché » et la « mise à disposition sur le marché » selon qu'il s'agit de la première fois ou des fois suivantes que le produit est mis sur le marché. Cette distinction a une incidence notamment sur la déclaration de conformité qui ne devra pas être renouvelée à chaque fois. Elle est ici reprise dans l'alinéa 1, let e et e^{bis}.

Le but du NLF est d'obtenir une terminologie harmonisée, notamment pour les organes de notifications et la surveillance du marché. Dans l'art. 1a, les termes propres à l'OExpl sont définis. Pour le surplus, dans l'alinéa 2, il est renvoyé aux directives 2013/29/UE et 2014/28/UE.

Art. 4

La distinction entre mise sur le marché et mise à disposition sur le marché est également intégrée dans cet article (cf. art. 1a al. 1, let. e et e^{bis} et 2).

Art. 7a

Le NLF définit plus clairement les obligations des opérateurs économiques, du fabricant au vendeur, en passant par l'importateur et le mandataire. Le but visé est que les opérateurs économiques soient responsables de la conformité des explosifs et des engins pyrotechniques

aux exigences légales, conformément au rôle particulier qui leur incombe dans la chaîne d'approvisionnement et de distribution, de manière à garantir un niveau élevé de protection des intérêts publics. Les dispositions du NLF contraignent le fabricant et l'importateur à prendre des mesures lorsqu'un produit n'est pas conforme.

Dans l'art. 7a, il est renvoyé aux dispositions ad hoc européennes. Ainsi, les opérateurs économiques suisses sont soumis aux mêmes obligations que les opérateurs économiques de l'UE. Matériellement, cela signifie, en résumé, que les fabricants et importateurs ne mettent que des produits conformes sur le marché et que les distributeurs veillent à ce que l'étiquetage (y compris les instructions) et la traçabilité des produits soient conformes.

Seul les dispositions de l'UE concernant le marquage CE n'est pas applicable. L'obligation de ce marquage découle exclusivement du droit européen. C'est pourquoi, la Suisse ne peut pas disposer dans sa législation d'un marquage dépendant uniquement de la primauté européenne.

Art. 8, titre et al. 1, phrase introductive et let. a

La distinction entre mise sur le marché et mise à disposition sur le marché est intégrée dans la phrase introductive de cet article (cf. art. 1a al. 1, let. e et e^{bis}). La directive 2014/28/UE reprend et abroge la directive 93/15/CE. Ces deux références doivent donc être échangées dans toute l'OExpl et pour la première fois dans le présent article.

Art. 10

L'art. 10 relatif aux normes techniques est complètement révisé afin de tenir compte des dispositions de la loi sur la sécurité des produit. Il ne s'agit que d'une modification relevant de la technique légistique puisqu'au final les normes restent les mêmes.

Art. 11, al. 1 et Art. 12, al. 1

Le renvoi à la directive européenne est précisé et mis à jour dans ces articles.

Art. 14

Lors de la révision partielle de 2010 susmentionnée, les annexes 12.1-12.5 et 13 de l'OExpl ont été harmonisées avec les annexes des directives 93/15/CE et 2007/23/CE. Elles étaient les mêmes pour les explosifs et les engins pyrotechniques. Avec la révision des directives 2013/29/UE et 2014/28/UE, ces annexes divergent maintenant légèrement. Il devient donc plus compliqué de s'en inspirer. Or, en Suisse, elles ne sont jamais utilisées dans les domaines des explosifs et de la pyrotechnie parce qu'il n'y a pas d'organisme notifié sur notre territoire. Dès lors, il semble préférable de renoncer à régler un élément qui n'existe pas chez nous et de renvoyer, pour le cas où cela deviendrait nécessaire, au droit européen, soit les annexes relatives à la procédure de conformité des directives 2013/29/UE et 2014/28/UE (cf. aussi art. 25a).

Art. 16, al. 1

La distinction entre mise sur le marché et mise à disposition sur le marché est intégrée dans cet article (cf. art. 1a al. 1, let. e et e^{bis}).

Art. 17, titre, al. 1 et 3

Cet article règle les mesures qui peuvent être prises lorsque des explosifs non conformes se trouvent sur le marché. Grâce à l'art. 25, al. 4, l'art. 17 est aussi applicable lorsque des engins pyrotechniques sont concernés.

L'al. 3 formalise la pratique justifiée par la protection de la population qui veut que les offices centraux des différents pays s'informent mutuellement lorsque des produits dangereux se trouvent sur le marché. Cela répond justement aux exigences du NLF.

Art. 24, titre, et al. 1, phrase introductive et let. a

La distinction entre mise sur le marché et mise à disposition sur le marché est intégrée dans la phrase introductive de cet article (cf. art. 1a al. 1, let. e et e^{bis}). La directive 2007/23/CE a été reprise par la directive 2013/29/UE. Ces deux références doivent donc être échangées dans tout l'acte.

Art. 25, titre et al. 1 et 4

Le renvoi à la directive dans l'al. 1 est mis à jour.

L'art. 25, al. 4 qui renvoyait aux exigences techniques pour les engins pyrotechniques définies par les art. 11 à 17 est abrogé. Son contenu est transféré dans le nouvel art. 25b.

Art. 25a

Ce nouvel article renvoie aux procédures de conformité prévue par la directive 2013/29/UE pour les engins pyrotechniques.

Art. 25b

Le contenu de ce nouvel article est repris de l'art. 25, al. 4 désormais abrogé. Comme exposé à l'art. 14, il a fallu créer un nouvel article pour les procédures de conformité relatives aux engins pyrotechniques. Dès lors, il faut sortir l'art. 14 du renvoi aux art. 11 à 17 puisque ces procédures sont désormais réglées dans l'art. 25a.

Art. 27, al. 1

L'expression « engin pyrotechnique destiné à un usage civil » est obsolète, c'est pourquoi elle est remplacé par « engin pyrotechnique ».

Art. 31, al. 1

Cf explication ad art. 27, al. 1

Art. 39, al. 2

Le renvoi de cet articles aux art. 8 à 25 est complété avec les nouveaux art. 25a et 25b (cf. ci-dessus).

Art. 52, al. 7

En vertu des modifications de la directive de l'UE 2014/28/UE, avec lesquels la législation suisse a été harmonisée, les engins pyrotechniques utilisés dans des systèmes de sécurité peuvent être attribués à la catégorie P2. Conformément à l'art. 6 OExpl, les engins pyrotechniques des catégories T2 et P2 ne peuvent être remis qu'à des personnes ayant des connaissances particulières. Les engins pyrotechniques de la catégorie P2 utilisés actuellement en Suisse ne sont remis qu'à des personnes titulaires d'un permis de minage (min. catégorie A) ou d'un permis d'emploi (HA Fusées anti-grêle, SV Soupape à ouverture rapide, SS Soudage au moyen d'explosifs). Or dans l'industrie automobile et aérospatiale, des engins pyrotechniques de la catégorie P2 peuvent faire partie intégrante d'un système de sécurité (tendeur de ceinture, airbag, ouverture de porte, etc.). Dans le cadre de leur formation professionnelle de

base ou de cours de perfectionnement, les spécialistes des secteurs industriels susmentionnés reçoivent une formation et une instruction sur la manière de manipuler les engins pyrotechniques utilisés dans leur domaine. La formation a lieu conformément aux instructions des fabricants des engins pyrotechniques concernés. Le système de formation actuel a fait ses preuves dans lesdits secteurs. Une modification de ce système et la mise en place, pour l'octroi du permis d'emploi, d'une nouvelle autorisation pour les engins pyrotechniques engendreraient une lourde charge administrative supplémentaire difficilement gérable et n'apporteraient aucune amélioration par rapport à la pratique actuelle. En Autriche, le législateur a exclu les branches industrielles précitées du champ d'application matériel et personnel de la loi autrichienne sur la pyrotechnie de 2010 (PyrtTG 2010).

Art. 79, al. 1

Cette disposition pose les exigences en matière de serrures pour les locaux contenant des explosifs. Or, les progrès technologiques ont aussi fait évoluer ce domaine. Cette évolution est maintenant prise en compte.

Art. 86, al. 1

La catégorie P2 comprendra à l'avenir de plus en plus d'engins qui nécessiteront en fait des normes de stockages différenciées. Unter P2, kann es grosse Unterschiede geben. Zum Beispiel, ist eine Hagelrakete ein klassischer P2 Gegenstand, der ca. 1kg Sprengstoff beinhaltet. Eine Handlichtfakel ist auch ein P2 Gegenstand. Die Nettoexplosivmasse ist viel kleiner und rechtfertigt demnach nicht so strenge Lagervorschriften. Le présent alinéa est modifié dans ce sens.

Art. 108, al. 3

Cette disposition ne correspondait pas à la réalité. En effet, il y a peu de personnes compétentes pour détruire des engins pyrotechniques. Il s'agit des fabricants ou de spécialistes. On entend par spécialiste, les personnes connaissant la composition et le fonctionnement des engins pyrotechniques. Les autres opérateurs économiques ne disposent pas de ses connaissances.

Même si c'est déjà souvent le cas, il est important qu'il soit formalisé que les opérateurs économiques dans le domaine des engins pyrotechniques soient tenus de reprendre les engins lorsqu'ils sont ramenés par leur clients. Ceci est maintenant précisé.

Art. 115, al. 1

Formellement, aucun émoulement n'était prévu pour les mesures prises en application de l'art. 17 en lien avec l'art. 25b. Cette imprécision est maintenant comblée.

Art. 119a, al. 2, phrase introductive

La distinction entre mise sur le marché et mise à disposition sur le marché est intégrée dans la phrase introductive de cet article (cf. art. 1a al. 1, let. e et e^{bis}).

Art. 119c

Les étiquettes des engins pyrotechniques comportent le numéro de leur catégorie. Or, avec le changement de dénomination prévu par le remplacement d'expression susmentionné, les opérateurs économiques doivent disposer d'une période transitoire pour écouler le stock d'engins comportant des étiquettes sur lesquelles figure l'ancienne dénomination.

Annexes 8.1, 10.1 et 10.2

Ces annexes fixent des exigences pour les constructions abritant des explosifs en renvoyant à la norme SIA (Société suisse des ingénieurs et des architectes) relative au béton. Or, la référence de cette norme a changé et il faut la mettre à jour.

Annexes 12.1-12.5 et 13

Cf explications des art. 14, 25a et 25b.

Annexe 15

La table de concordance des termes entre les directives européennes et l'OExpl est mise à jour.