

12.xxx
28 août 2012

**Résumé du commentaire de la révision totale de
la loi fédérale et de l'ordonnance sur les produits
de construction**

Contexte

Le droit fédéral des produits de construction doit, moyennant une révision totale, être adapté au nouveau règlement européen relatif aux produits de construction, afin que l'économie suisse continue à bénéficier, dans ce secteur majeur, des avantages découlant de l'accord bilatéral correspondant conclu avec l'UE et afin d'éviter l'instauration de nouvelles entraves au commerce. Par ailleurs, cette révision permet de réduire les contraintes qui pèsent sur les opérateurs économiques, d'accroître la transparence, de simplifier les procédures et de renforcer la sécurité du droit, tout en contribuant de manière déterminante à la sécurité des ouvrages de construction et au développement de la construction durable.

L'actuelle législation suisse sur les produits de construction

Depuis le rejet de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) en 1992, la Confédération s'efforce d'adapter ses prescriptions techniques au droit des principaux partenaires économiques de la Suisse. En matière de produits de construction, il s'agit du marché de l'UE et de l'EEE¹, qui représente près de 90 % des exportations: les volumes commerciaux sont considérables et concernent l'une des branches les plus importantes de l'économie suisse.

Pour que le domaine des produits de construction puisse être intégré à l'accord bilatéral avec l'UE sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM)², il fallait élaborer une législation suisse de référence équivalente à la directive européenne sur les produits de construction³. Ce fut chose faite à la fin des années 1990, avec l'harmonisation du droit suisse des produits de construction. Le nouveau droit reposait sur le principe selon lequel la Confédération, dans sa législation sur les produits de construction (loi fédérale sur les produits de construction⁴ et ordonnance sur les produits de construction⁵), règle la mise sur le marché des produits de construction en Suisse, tandis que les cantons créent, avec l'accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC)⁶, la base juridique permettant de réglementer l'utilisation des produits de construction et de définir les exigences applicables aux ouvrages de construction.

Après l'entrée en vigueur en 2001 de la LPCo et de l'OPCo, puis en 2003 de l'AIETC, la Suisse a pu entamer des négociations avec l'UE en vue de l'ajout à

¹ Outre les Etats membres de l'UE, l'EEE comprend les pays de l'AELE, à savoir la Principauté du Liechtenstein, l'Islande et la Norvège.

² Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, RS 0.946.526.81, accord de reconnaissance mutuelle, ARM.

³ Directive du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant les produits de construction (89/106/CEE), JO L 40 du 11 février 1989, p. 12.

⁴ LPCo, RS 933.0.

⁵ OPCo, RS 933.01.

⁶ RO 2003, p. 270, et RO 2004, p. 2765.

l'ARM d'un chapitre consacré aux produits de construction. Ce chapitre existe depuis le 12 mars 2008. Il donne aux fabricants suisses la possibilité de commercialiser leurs produits sur le marché de l'UE, de l'EEE et de la Turquie en bénéficiant des mêmes conditions que leurs concurrents issus des pays composant ce marché.

Grâce à l'ARM, les produits de construction fabriqués en Suisse et accompagnés de documents de conformité peuvent circuler librement dans l'UE ainsi que dans les autres Etats de l'AELE sans être soumis à des entraves techniques au commerce. Les essais en double, les frais supplémentaires, les retards et les désavantages concurrentiels pour les exportateurs suisses qui souhaitent participer au marché intérieur européen des produits de construction appartiennent au passé. Par ailleurs, l'ARM ouvre le marché européen aux organismes suisses d'évaluation de la conformité (OEC) qui réalisent des essais, des certifications de produits et des certifications du contrôle de la production en usine. Enfin, l'ouverture du marché bénéficie aux utilisateurs des produits de construction (en particulier aux maîtres d'ouvrage, concepteurs, entrepreneurs du secteur principal de la construction et du second œuvre, mais aussi aux particuliers qui achètent leurs produits sur le marché de la construction), grâce à un élargissement considérable de l'offre de produits, à l'accélération de la commercialisation des produits et à la stimulation de la concurrence dans le secteur.

Le nouveau règlement européen relatif aux produits de construction et son importance pour la Suisse

Le nouveau règlement relatif aux produits de construction (RPC)⁷ est entré en vigueur dans l'UE en avril 2011. Il remplace la directive sur les produits de construction, qui datait de 1989. Par suite de ce remplacement, les prescriptions techniques européennes et suisses ne sont plus équivalentes. Or, cette équivalence est la condition du maintien de la réglementation bilatérale dans ce secteur.

Pour rétablir l'équivalence, il est nécessaire d'adapter la législation suisse sur les produits de construction au niveau fédéral. Cela permettra de préserver les avantages que l'économie suisse tire du chapitre de l'ARM portant sur les produits de construction et d'éviter l'instauration de nouvelles entraves techniques au commerce dans ce secteur de produits.

Si la législation suisse n'était pas adaptée, les avantages de l'ARM seraient perdus. La Suisse ferait ainsi un pas en arrière et ramènerait le secteur des produits de la construction à la situation antérieure à l'abolition des entraves techniques au commerce. Sans le chapitre de l'ARM sur les produits de construction, le principe du *Cassis de Dijon* inscrit dans la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)⁸, laquelle est applicable à titre subsidiaire, s'appliquerait à tous les produits de construction, et ce sans que notre pays bénéficie de droits réciproques fondés sur un accord. En conséquence, les produits de construction commercialisables légalement dans l'UE et l'EEE pourraient être mis librement sur le marché en Suisse, tandis que les produits suisses qui ne satisferaient pas aux exigences du RPC ne

⁷ Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil, JO L 88 du 4 avril 2011, p. 5, règlement européen relatif aux produits de construction, RPC.

⁸ RS 946.51.

pourraient pas être mis sur le marché de l'EEE. Les fabricants qui exportent leurs marchandises seraient de nouveau pénalisés par rapport à leurs concurrents de l'EEE, puisqu'ils devraient supporter des frais supplémentaires pour les essais et certifications en double. Les entreprises de services suisses qui proposent à l'heure actuelle leurs services dans toute l'Europe en tant qu'OEC perdraient leur statut d'organisme notifié et ne pourraient plus travailler pour les fabricants suisses qui souhaitent exporter leurs produits vers l'EEE. Pour éviter ces inconvénients, les fabricants et les OEC suisses devraient délocaliser leur activité économique dans un Etat de l'EEE, ce qui grèverait le marché suisse du travail et constituerait une fuite à l'étranger de compétences critiques dans le secteur de la construction.

Les utilisateurs de produits de construction importés ne disposeraient plus d'informations sur ces derniers qui soient transparentes et adaptées aux exigences suisses. Le mauvais usage des produits de construction qui pourrait en résulter risquerait de mettre en péril la sécurité des ouvrages et de leurs utilisateurs.

La nouvelle conception de la législation sur les produits de construction

Le RPC et la nouvelle législation suisse sur les produits de construction régissent un domaine de produits spécial, présentant de nombreuses particularités comparé à d'autres secteurs. Un nouveau concept de mise sur le marché a été élaboré pour les produits de construction. Il prévoit l'harmonisation des informations sur les performances des produits grâce à une uniformisation des méthodes, procédures et autres instruments de description et d'évaluation des caractéristiques des produits. Les exigences applicables aux produits eux-mêmes ne sont en principe pas harmonisées; il s'agit en particulier de préserver la diversité des possibilités d'utilisation des produits.

Le fabricant déclare les performances du produit dans une déclaration des performances. Ce document représente une nouvelle forme d'attestation de la conformité qui n'existe pas dans d'autres secteurs. A l'avenir, il constituera la seule preuve requise pour la mise sur le marché de produits de construction. Il n'existera plus d'autre procédure de vérification de la conformité que la procédure d'évaluation des performances du produit, ce qui facilitera la mise sur le marché des produits pour les fabricants. Par la déclaration des performances, le fabricant assume la responsabilité de la conformité du produit de construction avec les performances déclarées. Contrairement aux attestations traditionnelles de conformité, la déclaration des performances ne prouve pas que le produit de construction respecte des prescriptions ou des normes techniques. Dans le cadre de la nouvelle législation, les exigences directement applicables aux produits de construction sont exceptionnelles au lieu de constituer la règle. Elles sont pertinentes lorsqu'un produit doit, par exemple, atteindre une certaine valeur seuil ou une certaine classe de performance. De telles exigences doivent toujours être fondées sur des dispositions juridiquement contraignantes.

Les procédures harmonisées d'évaluation et de vérification des performances des produits sont définies dans des normes techniques harmonisées et dans les documents d'évaluation technique, regroupés sous le terme générique de spécifications techniques harmonisées. Celles-ci portent sur les méthodes d'essai, les procédures de calcul et d'autres instruments d'évaluation des performances des produits de construction en relation avec les caractéristiques essentielles des produits. Lorsqu'un

produit de construction est couvert par une norme technique harmonisée ou conforme à une évaluation technique européenne (ETE) dont il a fait l'objet, le fabricant devra rédiger une déclaration des performances pour ce produit lors de sa mise sur le marché.

La nouvelle législation prévoit des simplifications des procédures d'évaluation, notamment en faveur des PME, afin de réduire au minimum les coûts liés à la mise sur le marché des produits de construction.

En ce qui concerne la question de la sécurité des produits de construction, le projet propose deux solutions pour clarifier le rapport entre le droit des produits de construction et la loi sur la sécurité des produits (LSPro)⁹. Cela s'explique par le fait qu'au niveau européen le rapport entre le droit de la sécurité des produits tel que régi par le règlement relatif aux produits de construction et le droit de la sécurité des produits selon la directive européenne relative à la sécurité des produits n'a pas encore été entièrement clarifié ainsi que par l'existence d'une divergence de vues au sein de l'administration fédérale quant à la nature de ce rapport.

Se fondant sur l'état actuel des informations concernant la situation du droit européen, le Département fédéral des finances, responsable de la révision de la législation sur les produits de construction, privilégie la solution I. Celle-ci repose sur l'hypothèse que la reconnaissance de l'équivalence entre la législation révisée sur les produits de construction et la législation européenne, condition du maintien du chapitre correspondant de l'ARM, n'est possible que si l'on évite que des procédures de preuve supplémentaires ou «résiduelles» fondées sur la LSPro soient appliquées parallèlement à celles qui sont instaurées par la législation sur les produits de construction (voir plus bas les explications concernant ce système). La législation européenne ne prévoit pas l'obligation pour les fabricants de fournir des preuves complémentaires ou «résiduelles» de la sécurité de leurs produits conformément à la directive relative à la sécurité des produits. Une telle obligation devrait donc être considérée comme une entrave technique au commerce, qui aurait des conséquences négatives sur l'évaluation de l'équivalence des législations suisse et européenne.

La solution II, quant à elle, prévoit que la LSPro et ses exigences en matière de preuves continuent de s'appliquer à la mise sur le marché de produits de construction parallèlement à la législation sur les produits de construction. Selon l'évolution du droit européen, on peut imaginer – scénario peu probable – que la législation de l'UE admette la coexistence entre, d'une part, un système de preuves préalables à la mise sur le marché selon la législation révisée sur les produits de construction et, d'autre part, un système de preuves supplémentaires et/ou «résiduelles» selon la LSPro. Cela dépend de l'évaluation de l'équivalence des législations suisse et européenne à laquelle procéderont les deux parties à l'ARM. Du côté de l'UE, cette évaluation est du ressort de la direction générale Entreprises et industrie de la Commission européenne, dont les explications sont au fondement de la solution I. L'objectif est de clarifier la situation juridique avant que le présent projet ne soit soumis au Parlement.

En optant, s'agissant de la commercialisation des produits de construction, pour une approche axée sur les performances des produits, le législateur européen déroge sciemment au principe applicable dans les autres domaines de produits selon lequel un produit doit satisfaire aux exigences en matière de sécurité fixées dans les pres-

⁹ RS 930.11.

criptions d'harmonisation de l'UE afin de pouvoir être mis sur le marché de l'UE ou être mis à disposition sur le marché (approche descriptive). L'approche axée sur les performances sous-jacente au RPC prime les dispositions de la directive relative à la sécurité générale des produits¹⁰ (directive relative à la sécurité des produits) en vertu non seulement du principe de la *lex specialis*, mais aussi du principe de la *lex posterior*. Cette structure du droit européen des produits de la construction s'explique par la nature particulière de ces derniers: les produits de construction étant des produits intermédiaires, il est impossible de définir leur sécurité en faisant abstraction de leur fonction dans un ouvrage de construction. Dès lors, les exigences applicables aux produits de construction ne sont pas harmonisées du point de vue de la sécurité, contrairement par exemple à celles qui sont applicables aux machines (voir la directive européenne relative aux machines¹¹). On ne définira pas non plus des exigences fondamentales en matière de sécurité et de santé applicables aux produits de construction ni n'élaborera, en plus des normes techniques harmonisées, des normes de sécurité¹² autonomes fondées sur la directive relative à la sécurité des produits. Par conséquent, il ne sera pas non plus établi de document de conformité selon ladite directive.

Les procédures et méthodes harmonisées d'évaluation des produits de construction supposent une application uniforme dans toute l'Europe. C'est pourquoi des dispositions d'harmonisation applicables au secteur de la construction à l'échelle européenne ont été édictées sous la forme d'un règlement et non plus d'une directive. La qualité de règlement du RPC souligne la primauté du droit sectoriel: dans tous les États membres, le RPC prime le droit national mettant en œuvre la directive relative à la sécurité des produits. L'évaluation de la performance d'un produit de construction peut néanmoins tenir compte d'aspects relatifs à la santé et à la sécurité: lorsqu'une exigence en matière de sécurité est pertinente pour un produit de construction donné, elle doit être inscrite dans le droit des produits de construction. Les exigences en matière de sécurité ainsi fixées doivent ensuite être intégrées dans les spécifications techniques harmonisées en tant que caractéristiques essentielles des produits concernés. Ainsi il est possible de reprendre le RPC tout en garantissant le niveau de sécurité suisse.

Finalement, la nouvelle législation garantit les informations concernant les performances des produits au moyen d'un système différencié de prescriptions relatives à la surveillance du marché. Dans l'UE il est fait référence à ce propos au règlement (CE) n° 765/2008, qui fait partie du *nouveau cadre juridique*¹³ et qui s'applique à titre subsidiaire et de manière transversale à tous les secteurs de produits, alors que

¹⁰ Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, JO L 11 du 15 janvier 2002, p. 4, directive relative à la sécurité des produits.

¹¹ Directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relative aux machines et modifiant la directive 95/16/CE (refonte), JO L 157 du 9 juin 2006, p. 24.

¹² Art. 3, par. 2, et art. 4 de la directive 2001/95/CE.

¹³ Font partie du nouveau cadre juridique des prescriptions relatives au marché intérieur de l'UE le règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits, JO L 218 du 13 août 2008, p. 30, le règlement (CE) n° 764/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant la décision n° 3052/95/CE, JO L 218 du 13 août 2008, p. 21, ainsi que la décision n° 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits, JO L 218 du 13 août 2008, p. 82.

le RPC constitue l'acte législatif spécial. La nouvelle réglementation conduit à une modification du système de surveillance du marché dans le secteur des produits de construction, dans la mesure où elle introduit, dans ce domaine de produits également, un système de surveillance proactive du marché (avec réalisation de programmes de contrôles par sondage).

Principaux domaines de réglementation de la nouvelle législation sur les produits de construction

Les nouvelles législations européenne et suisse sur les produits de construction sont très différentes de l'actuelle législation suisse sur les produits de construction. C'est pourquoi on parle de révision *totale* de la LPCo et de l'OPCo.

- *Nouvelle approche de l'harmonisation axée sur les performances:* le RPC introduit une nouvelle approche de l'harmonisation pour les produits de construction. L'actuelle LPCo se fonde sur la directive européenne relative aux produits de construction de 1989, laquelle exigeait encore des produits de construction qu'ils soient aptes à l'usage. Le concept d'aptitude à l'usage n'a pas été repris dans le RPC. C'est généralement l'utilisateur d'un produit qui décide si celui-ci est apte à l'usage ou non en définissant ses caractéristiques de performance dans un acte relevant du droit privé (appel d'offres, contrat) et en demandant que des produits possédant ces caractéristiques soient disponibles sur le marché. La nouvelle législation suisse sur les produits de construction reprend cette approche axée sur les performances, qui constitue le noyau du nouveau RPC.
- *Nouvelles notions:* ce changement d'approche s'accompagne de changements terminologiques. Comme il n'y aura plus de «déclaration de conformité» ni d'«attestation de conformité», mais une «déclaration des performances», tous les termes liés à l'évaluation de la conformité devront être adaptés.
- *Importance accrue des normes et évaluations techniques:* dorénavant, lorsqu'un produit de construction sera couvert par une norme technique harmonisée ou évalué au moyen d'une ETE (correspondant à l'actuel agrément technique), il conviendra de rédiger une déclaration des performances. Les spécifications techniques comme les normes techniques harmonisées ont été continuellement reprises dans la réglementation suisse depuis l'entrée en vigueur en 2001 de l'actuelle législation suisse sur les produits de construction et sont devenues des spécifications suisses. Elles permettent au fabricant de définir les performances d'un produit et à l'utilisateur d'un produit de déterminer si ce dernier est apte à l'usage auquel on le destine dans un ouvrage donné.
- *Harmonisation des procédures d'évaluation des performances des produits, et non pas des exigences applicables aux produits eux-mêmes:* l'approche axée sur les performances requiert une harmonisation des procédures d'évaluation des produits de construction, et non des exigences en matière de santé et de sécurité auxquelles les produits doivent satisfaire. L'harmonisation des procédures d'évaluation technique n'affecte pas les exigences nationales en matière de santé et de sécurité. Chaque Etat membre de l'UE peut continuer à fixer librement, par le biais de la déter-

mination des exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction, les exigences que les produits doivent remplir pour que les ouvrages répondent à ces exigences fondamentales. Pour que l'utilisateur puisse comparer les indications figurant dans la déclaration des performances, il faut cependant harmoniser les procédures de vérification, de certification, de conformité et autres procédures d'évaluation technique. Les procédures d'évaluation des caractéristiques de performance des produits de construction sont définies dans les normes techniques harmonisées (normes techniques harmonisées et documents d'évaluation européens). Pour participer au marché intérieur européen, il faut utiliser les procédures d'évaluation technique définies dans les spécifications techniques harmonisées.

- *Nouvelles procédures simplifiées*: le RPC prévoit de nouvelles procédures simplifiées d'évaluation et de vérification de la constance des performances (en remplacement des actuelles procédures d'évaluation de la conformité), qui n'existent pas dans l'actuelle législation suisse sur les produits de construction. La révision prévoit en particulier des procédures simplifiées visant à protéger les PME.
- *Description précise des responsabilités des opérateurs économiques*: à la notion de mise sur le marché vient s'ajouter la notion de mise à disposition sur le marché. On appelle mise à disposition sur le marché la fourniture d'un produit de construction destiné à être distribué ou utilisé sur le marché dans le cadre d'une activité commerciale, et mise sur le marché la première mise à disposition d'un produit de construction sur le marché. Ces deux notions s'écartent de la notion de mise sur le marché telle qu'elle est définie dans la version de la LPCo en vigueur et dans la LETC. La LETC prévoit la possibilité d'une mise en circulation d'un produit à plusieurs reprises le long de la chaîne d'approvisionnement et de distribution. Elle instaure dès lors des allègements pour les opérateurs économiques en aval dans la chaîne de distribution lorsque le produit est, depuis sa fabrication, resté conforme au sens de l'évaluation de la conformité. Le RPC définit en revanche précisément les responsabilités des différents opérateurs économiques. Il est ainsi clair que les importateurs et les distributeurs, contrairement au fabricant, n'ont pas compétence pour établir une déclaration des performances, mais qu'ils doivent veiller à ce que les indications figurant dans cette dernière atteignent l'utilisateur du produit sans avoir été modifiées. Un importateur qui considère ou a des raisons de penser que le produit de construction n'est pas conforme à la déclaration des performances n'a pas le droit de le mettre sur le marché. Il en va de même pour le distributeur qui entend mettre le produit à disposition sur le marché. Cela correspond au demeurant à la manière dont la LSPro, en vigueur depuis 2010, règle les responsabilités des opérateurs économiques.
- *Description précise des responsabilités des tierces parties*: le projet de révision de la législation sur les produits de construction définit précisément les responsabilités des tierces parties. Il s'agit premièrement des organismes notifiés (correspondant aux actuels organismes d'évaluation de la conformité), que, selon la procédure d'évaluation et de vérification de la constance des performances applicable (correspondant à l'actuelle procédure d'évaluation de la conformité), le fabricant associe au processus de

fabrication et charge de tâches consistant dans l'essai de produits, dans l'inspection et la certification des procédures de production et dans la certification de produits. Il s'agit deuxièmement des organismes d'évaluation technique (correspondant aux actuels organismes d'agrément), qui peuvent établir des ETE dans des domaines de produits non couverts par des normes techniques harmonisées. Il s'agit, en troisième lieu, des points de contact produit, dont le rôle consiste à donner aux opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement un accès aux informations sur les dispositions relatives à la mise sur le marché, à la mise à disposition sur le marché, à l'incorporation, à l'assemblage ou à l'installation de produits de construction en Suisse.

- *Système de surveillance du marché plus efficace*: une autre nouveauté réside dans un système différencié de dispositions relatives à la surveillance du marché. A cet égard, le RPC s'appuie également sur le règlement (CE) n° 765/2008. Le système de surveillance du marché prévu par le droit suisse des produits de construction (législation sur la sécurité des produits et autres actes fédéraux compris) ne correspond pas au système du RPC. Le cas particulier des produits de construction, en tant que produits intermédiaires, n'est pas pris en considération, et la loi en vigueur ne prévoit pas de programmes de surveillance du marché ni de programmes de contrôles par sondage. Le système de surveillance du marché n'est pas un élément central du nouveau RPC uniquement parce qu'il permet de garantir la fiabilité des performances des produits et, en fin de compte, la sécurité des ouvrages de construction. Actuellement, l'ARM ne comporte pas de dispositions sur la surveillance du marché. La nouvelle législation sectorielle européenne oblige, si l'on veut que l'équivalence des prescriptions techniques dans le cadre de l'ARM soit préservée, à mettre en place une réglementation équivalente dans le domaine de la surveillance du marché.

Objectifs de la révision

La révision totale de la LPCo et de l'OPCo poursuit les objectifs ci-après.

- *Réduction des contraintes imposées aux fabricants*: le nouveau concept de mise sur le marché de produits de construction centré sur la déclaration des performances des produits simplifiera et facilitera la tâche des fabricants suisses. Ceux-ci ne devront plus apporter la preuve de la conformité du produit aux normes techniques harmonisées pertinentes, mais uniquement appliquer les procédures harmonisées d'évaluation définies dans les normes (solution I). L'exigence selon laquelle un produit doit être apte à l'usage prévu pour pouvoir être mis sur le marché est supprimée. Ainsi, les contraintes de droit public imposées aux fabricants sont allégées: même en Suisse, seules devront être déclarées les performances des caractéristiques des produits pour lesquelles il existe une disposition légale. De ce fait, les fabricants n'auront plus à supporter les coûts des essais, inspections ou certifications inutiles dans le domaine des produits de construction, et leurs tâches administratives diminueront.
- *Orientation vers le marché*: le nouveau concept de mise sur le marché des produits de construction est orienté vers le marché. L'Etat ne définit pas la

totalité ou la majorité des performances des produits, mais fixe des exigences applicables aux produits uniquement lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger la santé, l'environnement, les travailleurs ou d'autres intérêts publics prépondérants en relation avec les exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction. A l'instar du RPC, la LPCo révisée part du principe que c'est l'utilisateur qui détermine si un produit est adapté ou non à l'usage auquel il le destine. La sélection des produits intervient sur le marché, par le biais de la demande, et se concrétise dans les contrats et les mandats de construction de droit privé. Le renforcement de la liberté en matière de fabrication des produits devrait conduire à une diversification des produits et donc de l'offre.

- *Transparence*: axé sur les normes techniques harmonisées et les ETE, le système est appelé à devenir plus transparent. Pour tout produit de construction couvert par une norme technique harmonisée ou ayant fait l'objet d'une ETE, il faudra établir une déclaration des performances. Celle-ci constituera la clé de la mise sur le marché des produits de construction: elle servira avant tout à comparer les performances des produits à l'échelle européenne, ce qui devrait également bénéficier aux opérateurs économiques qui achètent et utilisent les produits. Reprises dans le droit suisse, les normes techniques harmonisées sont actuellement aussi des normes suisses. Avec les documents d'évaluation européens, élaborés notamment par des organismes suisses d'évaluation technique, elles constituent la condition technique de l'élimination des entraves au commerce et de la prévention de nouvelles entraves. C'est sur cette base que seront apportées les preuves et réalisées les évaluations (essais, certifications), qui feront ensuite l'objet d'une reconnaissance mutuelle dans le cadre de l'ARM.
- *Simplifications*: la nouvelle législation (solution I) apporte des simplifications. Elle prévoit des simplifications des procédures d'évaluation et de vérification de la constance des performances. Selon la classification des produits, les essais pourront être entièrement supprimés, et lorsque des essais ont déjà été réalisés par un autre fabricant, ils ne devront pas être répétés. Par ailleurs, des procédures simplifiées sont prévues pour les produits de construction fabriqués par des PME ou fabriqués individuellement. Toutes ces simplifications permettent d'abaisser le coût de fabrication des produits de construction. Eurocompatibles, elles sont surtout destinées à protéger les PME et évitent aux fabricants suisses de souffrir de désavantages concurrentiels.
- *Sécurité du droit*: les responsabilités respectives des fabricants, des importateurs et des distributeurs seront définies précisément, ce qui permettra de remédier à l'insécurité juridique suscitée ces dernières années par la législation en vigueur. De plus, les utilisateurs d'un produit auront accès, à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement, à des informations fiables, sûres et pertinentes concernant les performances du produit en question.
- *Eurocompatibilité du droit de la sécurité des produits de construction*: afin de renforcer la transparence des obligations des opérateurs économiques et de limiter celles-ci à des proportions raisonnables, le *droit de la sécurité des produits* applicable au secteur de la construction sera intégré d'une manière eurocompatible dans la législation sur les produits de construction

(solution I). Si des exigences applicables aux produits font l'objet d'une réglementation matérielle dans d'autres actes fédéraux, les procédures d'évaluation correspondantes seront intégrées dans les normes techniques harmonisées. Le respect de ces exigences ne devra plus être prouvé au moyen de procédures de conformité (ou d'autres méthodes supplémentaires ou complémentaires) venant s'ajouter aux procédures d'évaluation et de vérification de la constance des performances. Pour les fabricants, cette solution améliore la transparence et, surtout, facilite les procédures et allège les tâches administratives, tout en contribuant à éliminer les entraves au commerce. C'est aussi le seul moyen de prouver de manière eurocompatible le respect des exigences relevant du droit de la sécurité des produits de construction, dans la mesure où il ne peut exister aucune autre procédure de conformité que les procédures d'établissement des déclarations des performances. Faute d'adaptation dans ce domaine, de nouvelles entraves techniques au commerce, incompatibles avec l'ARM, menaceraient d'apparaître.

- *Garantie de la sécurité des ouvrages de construction grâce à une surveillance du marché plus efficace*: le système de surveillance du marché des produits de construction est entièrement remanié et adapté aux normes européennes. Une surveillance du marché efficace garantira la fiabilité et l'exactitude des indications, la sécurité des produits ainsi que l'existence des caractéristiques déclarées. La surveillance du marché des produits commercialisés en Suisse deviendra plus efficace grâce à la réalisation de contrôles par sondage et de contrôles dictés par les circonstances, ce qui permettra de prévenir ou de réduire les risques liés aux produits peu sûrs ou aux ouvrages de construction dans lesquels sont incorporés des produits défectueux. La surveillance du marché gagnera également en efficacité grâce aux synergies que dégagera l'intégration du droit de la sécurité des produits dans la LPCo. L'efficacité de la surveillance du marché représentera dorénavant l'une des principales conditions de l'équivalence de la législation technique dans le cadre de l'ARM.
- *Durabilité*: afin d'encourager la construction durable, la LPCo contiendra une nouvelle exigence applicable aux ouvrages de construction. En vue de la satisfaction de cette exigence, les organismes de normalisation devront définir et intégrer dans les normes techniques harmonisées des caractéristiques des produits pour lesquelles les performances peuvent être déclarées.

Conséquences économiques de la révision

Le secteur des produits de construction est aujourd'hui couvert par l'ARM conclu avec l'UE. Grâce à ce dernier, les produits de construction fabriqués en Suisse et accompagnés des documents de conformité requis peuvent circuler librement dans l'UE ainsi que dans les autres Etats de l'AELE et la Turquie sans être soumis à des entraves techniques au commerce.

Les responsabilités qui incombent aux opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement (fabricants, importateurs, distributeurs, mandataires) en vertu du droit révisé des produits de construction existent en grande partie

aujourd'hui déjà et n'impliquent en principe aucune nouvelle obligation. Les documents de conformité actuellement établis sur la base de la LPCo (2001) et de la LSPro comportent des informations destinées à garantir une utilisation sûre et appropriée des produits. Ces obligations seront allégées et simplifiées (solution I). Ce qui ne change pas, c'est que les informations sur les produits que le fabricant joint à ces derniers et qui seront désormais comprises dans la déclaration des performances et dans les informations de sécurité accompagnant cette dernière doivent parvenir aux utilisateurs directement ainsi que sous une forme précise et non falsifiée, afin que l'utilisation des produits soit sûre au sens de la sécurité des produits et des ouvrages de construction.

La LPCo révisée recherche donc un équilibre entre les intérêts des opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement et ceux des opérateurs économiques qui utilisent les produits de construction. Ces derniers doivent être protégés par les obligations incombant aux opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement. La législation révisée ne contient aucune disposition relative aux responsabilités des utilisateurs. La LPCo se concentre sur les informations relatives aux performances des produits fournies par le fabricant et que l'importateur, le mandataire et le distributeur doivent transmettre à l'utilisateur directement, précisément et sous une forme non falsifiée. L'utilisateur est avant tout responsable civilement de la construction et de l'utilisation des ouvrages. Les opérateurs économiques de la chaîne de fabrication et d'approvisionnement doivent joindre au produit les informations y afférentes comme un «mode d'emploi» (éventuellement sous forme électronique), de sorte que l'utilisateur puisse décider si le produit est adapté à l'usage prévu et s'il respecte les éventuelles dispositions légales relatives aux performances de ce produit.

La législation révisée prévoit que les actuels OEC offriront aux fabricants des prestations comparables à celles qu'ils fournissent aujourd'hui: selon le système d'évaluation et de vérification de la constance des performances applicable prévu dans les normes européennes harmonisées et des documents d'évaluation européens, ils évalueront et vérifieront les produits, surveilleront et certifieront le contrôle de la production en usine et certifieront les produits.

Les opérateurs économiques concernés au premier chef par la révision, représentés en particulier par les membres de la Commission fédérale des produits de construction, ont activement collaboré à l'élaboration des présents projets. Ils sont favorables à une reprise aussi complète que possible du RPC, afin que la voie bilatérale puisse être poursuivie, et soutiennent expressément les présents projets de révision.

Bases juridiques

La loi sur les produits de construction du 8 octobre 1999 s'appuie sur les art. 95, 97 et 101 de la Constitution fédérale. Ces articles continuent de former une base constitutionnelle suffisante pour la loi sur les produits de construction.

De plus, l'art. 4 LETC oblige le législateur à élaborer les prescriptions techniques de manière à ce qu'elles soient compatibles avec celles des principaux partenaires commerciaux de la Suisse. La révision totale de la LPCo conduit à reprendre de manière autonome à la fois le RPC et, dans la mesure du possible et pour autant que ce soit judicieux, les dispositions de la directive relative à la sécurité des produits et du règlement (CE) n° 765/2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à

la surveillance du marché. L'objectif est de parvenir à une législation eurocompatible qui soit reconnue comme équivalente dans le cadre de l'ARM.

Selon les dispositions constitutionnelles susmentionnées, la Confédération a compétence pour réglementer la mise sur le marché et de la mise à disposition sur le marché de produits de construction. Elle peut fixer les exigences applicables aux ouvrages de construction (à l'exception de certains ouvrages, dont les routes nationales) et régler l'utilisation des produits de construction uniquement dans la mesure où ces tâches ne relèvent pas de la compétence des cantons. Le projet de révision ne modifie pas cette répartition des compétences.

Le projet confère au Conseil fédéral la compétence de régler les détails techniques de la LPCo dans des dispositions d'exécution. Il prévoit par ailleurs que l'office fédéral compétent peut désigner les actes internationaux qui établissent des classes de performance ou affectent les produits à certaines classes de performance.

De telles délégations sont nécessaires dans la mesure où le projet reprend le droit technique européen. L'UE concrétisera le RPC au cours des années à venir. La délégation de compétences législatives au Conseil fédéral permettra d'adapter rapidement le droit suisse à l'évolution du droit européen sur des questions de détail très techniques.