Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale de la Consommation (CFC)

CH-3003 Berne, CFC

E-Mail
Ep27@efv.admin.ch

Référence
Votre référence :
Notre référence : voj
Berne, le 14 avril 2025

Prise de position de la Commission fédérale de la consommation à la procédure de consultation 2024/96 concernant l'avant-projet de loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2027

Mesdames, Messieurs,

Faisant suite à l'invitation du Département fédéral des finances (DFF) du 29 janvier 2025, la Commission fédérale de la consommation (CFC) vous fait parvenir sa prise de position sur la procédure de consultation.

La CFC est consciente de la nécessité de prendre des mesures dans différents groupes de tâches pour alléger le budget fédéral. Cependant, appliquer des coupes budgétaires généralisées dans tous les groupes de tâches sans tenir compte des spécificités de chaque secteur, tels que la santé, l'éducation et la sécurité, risque de compromettre la qualité des services essentiels à la population. Dans cette prise de position, nous nous concentrerons exclusivement sur la réduction de la contribution aux coûts des activités de contrôle et de vérification de la sécurité des produits. Cette mesure, en particulier, a un impact direct sur les consommateurs, et il est crucial d'évaluer soigneusement ses implications pour garantir que la sécurité des produits ne soit pas compromise au détriment de la protection des consommateurs.

Elle a bien pris acte du fait que cette consultation ne concerne que les mesures nécessitant une modification législative, car comme l'indique le rapport explicatif joint à l'avant-projet (rapport) : « Quant aux mesures ne demandant aucune modification législative, le Conseil fédéral les soumettra à la procédure ordinaire, lors de l'examen du budget et du plan financier ». Il lui apparaît néanmoins nécessaire de se prononcer déjà à ce stade s'agissant de la mesure 1.5.20 « Réduction de la contribution aux coûts des activités de contrôle et de vérification de la sécurité des produits », celle-ci nécessitant semble-t-il une modification législative, puisque le rapport indique « la hausse nécessaire des émoluments sera inscrite dans l'ordonnance ».

Commission fédérale de la consommation
Jean-Marc Vögele
Secrétariat
Palais fédérale est, CH-3003 Berne
Tel.: +41 58 462 20 46, Fax: +41 58 462 43 70
jean-marc.voegele@bfk.admin.ch
www.konsum.admin.ch

Affirmer que la responsabilité incombe aux seuls fabricants et importateurs relève du raccourci.

La loi fédérale sur la sécurité des produits (LSPro) vise, comme l'indique le rapport, à prévenir le risque présenté par des objets qui évoluent ou qui sont destinés à évoluer sur le marché (art. 3 al. 1 LSPro). Le système adopté est toutefois le résultat d'une réflexion plus complexe que la seule responsabilité des fabricants et des importateurs. Cette réflexion doit se comprendre à la lumière du droit européen à l'origine de la « nouvelle approche », qui déploie aussi ses effets en Suisse, le législateur helvétique ayant repris de façon autonome la Directive 2001/95/CE en adoptant la LSPro et son ordonnance. La « nouvelle approche » tend à supprimer les autorisations administratives (TFA, 6.10.2016, C-914/2013, consid. 2.1.4 ; TFA, 9.12.2015, C-2016/2014, consid. 3.1.).

Comme l'a rappelé la Commission européenne dans une communication du 26 juillet 2016, l'arrêt Cassis de Dijon (CJCE, aff. C-120/78, Rewe c/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, E-CLI :EU :C :1979 :42) joue un rôle crucial dans l'adoption du concept de « nouvelle approche ». Outre d'être à l'origine du principe de reconnaissance mutuelle, il a en effet initié une réflexion sur le contenu des futures législations d'harmonisation. Ainsi, la technique législative adoptée à consister dans une limitation aux exigences essentielles que devaient satisfaire les produits mis sur le marché, de l'énonciation de leurs spécifications techniques et d'une présomption de conformité pour les produits fabriqués conformément aux normes harmonisées ainsi que de la démarche volontaire du fabricant pour respecter les spécifications techniques (Conclusions de l'Avocate générale Trstenjak, 29 mars 2007, CARPE, aff. C-80/06, ECLI :EU :C :2007 :200 consid. 33 ; Conclusions de l'Avocate générale Trstenjak, 28 avril 2010, Latchways et al., aff. C-185/08, ECLI :EU :C :2010 :226 consid. 56.). Les principes de la « nouvelle approche » ont donc posé les bases d'une normalisation européenne.

La négociation des premiers textes d'harmonisation au sein des Communautés européennes a cependant mis en exergue un manque de confiance entre États membres. L' « approche globale » est venue compléter la « nouvelle approche » à la fin des années 80, avec pour vocation de préciser les procédures de certification et d'accréditation (ATF 138 II 134 consid. 4.3.5).

Dès le début de l'année 2007, la Commission européenne a entrepris une réflexion afin de tenir compte de la complexité de l'environnement législatif, laquelle a abouti à l'adoption d'un « New Legislative Framework », un « nouveau cadre législatif » dont il unanimement reconnu qu'il exerce également une influence sur le droit suisse (Règlement 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 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits).

Le « nouveau cadre législatif » vise l' « introduction d'une politique globale en matière de surveillance du marché ». Plusieurs règlements ont ainsi eu pour ambition de réunir l'ensemble des éléments indispensables pour garantir la sécurité des produits et leur conformité aux exigences adoptées en vue de protéger les intérêts publics et le bon fonctionnement du marché unique. Il s'est en effet agi de tenir compte de l'existence de tous les opérateurs économiques et de leur rôle respectif par rapport au produit mis sur le marché. La réforme a ainsi abouti à la révision de huit directives européenne dans le contexte de l' « Alignement Package », entré en vigueur en 2016.

Il faut ainsi retenir que la « nouvelle approche » et les développements qui lui ont fait suite visent à encadrer la mise sur le marché de telle façon que le produit en circulation soit suffisamment sûr, eu égard au risque qu'il présente pour la santé et la sécurité des personnes. Se fondant sur le droit européen, le législateur suisse laisse donc aussi au producteur - ou à tout autre responsable de la mise sur le marché désigné subsidiairement par l'art. 3 al. 6 let. b LSPro – la charge d'évaluer le risque que peut présenter son produit. Cette démarche doit lui permettre d'identifier les exigences essentielles en matière de santé et de sécurité. A défaut d'exigences essentielles, elle vise à lui donner les moyens de vérifier que son produit correspond à l'état des connaissances et de la technique.

La LSPro vise ainsi à prévenir le risque présenté par des produits qui évoluent ou qui sont destinés à évoluer sur le marché (art. 3 al. 1 LSPro). En matière de sécurité des produits, ce sont les conséquences négatives d'une atteinte à la « santé et la sécurité » des utilisateurs et des tiers que le législateur veut éviter. Le bien juridique concerné est donc l'intégrité corporelle. Le législateur suisse, à l'instar de son homologue européen, fait certes peser sur le producteur ou tout autre responsable du marché le poids de surveiller les produits. L'art. 8 LSPro exige du producteur ou de tout autre responsable de la mise sur le marché (importateur, distributeur, etc.) de surveiller les produits de consommation Il s'agit de permettre l'identification (art. 8 al. 2 let. a LSPro) et la prévention (art. 8 al. 2 let. b LSPro) du risque pour la santé et la sécurité des consommateurs qui résulte d'une utilisation normale ou raisonnablement prévisible d'un tel produit. Selon le risque présenté par le produit, le responsable de la mise sur le marché doit adopter le comportement adéquat en prenant des mesures pour y parer.

Surveiller les produits sur le marché est aussi de la responsabilité du Conseil fédéral qui doit organiser la surveillance et en assurer l'exécution en vertu de la loi.

La surveillance de son produit par le producteur ou par tout autre responsable de la mise sur le marché est prévue à côté de la surveillance générale du marché. L'art. 9 LSPro confère en effet au Conseil fédéral la tâche d'organiser la surveillance générale du marché et d'en assurer l'exécution, sous réserve d'une réglementation sectorielle sur le sujet. Lorsqu'elle découle de la LSPro, l'organisation de l'exécution des prescriptions de contrôle ressortit au SECO qui doit agir avec les organes d'exécution (art. 3 al. 1 OSPro). Ces organes sont désignés à l'art. 20 OSPro.

En vertu des art. 10 LSPro et 20 al. 1 OSPro, les organes de contrôle doivent veiller à l'application des prescriptions sur la mise sur le marché. L'art. 22 OSPro définit plus précisément leurs tâches. Ils doivent ainsi vérifier, notamment par sondages, le respect des exigences de sécurité auxquelles doivent répondre les produits. Les organes doivent mettre en oeuvre des contrôles plus poussés « s'il y a des raisons de penser » que ces prescriptions ne sont pas respectées (art. 22 al. 1 OSPro). Outre un examen des conditions formelles de mise sur le marché, les organismes de contrôle peuvent prélever des échantillons, effectuer des vérifications, voire même exiger une vérification technique (art. 22 al. 2 à 4 OSPro).

Si le responsable de la mise sur le marché n'obtempère pas dans le délai imparti ou que le produit ne correspond pas aux exigences de la LSPro, il incombe à ces entités, avec le SECO, de prononcer les mesures prévues à l'art. 10 al. 3 et 4 LSPro en relation avec l'art. 22 al. 5 OSPro, dans le respect du principe de proportionnalité. De telles mesures peuvent notamment prendre la forme d'un retrait ou d'un rappel (art 10 al. 3 let. b LSPro). On précisera encore qu'il est admis que lorsque les organes chargés de la surveillance du marché prononcent une mesure de surveillance, ils rendent une décision au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative, l'art. 10 al. 6 LSPro renvoyant d'ailleurs expressément à cette loi.

Le système actuel de surveillance des produits montre déjà ses limites du fait de la croissance du commerce en ligne.

Le financement de la surveillance du marché n'est certes que revu à la baisse, mais sa diminution interroge sur l'efficacité d'un système qui aujourd'hui déjà montre des faiblesses, en particulier dès lors que le rapport reconnait que faire peser sur les acteurs privés du marché la surveillance des produits sont des « mesures - qui - ne permettront pas de compenser la totalité de la réduction prévue. C'est pourquoi il faut s'attendre à une légère baisse des contrôles exécutés à titre de surveillance du marché. ». C'est de la santé et de la sécurité de personnes physiques dont il est question. Quand on sait que la surveillance du marché est rendue difficile du fait de l'essor du commerce en ligne et l'arrivée sur le marché suisse de produits non conformes voire dangereux, comme le montrent les mesures annoncées par la Commission européenne le 5 février 2025, les mesures d'économie visées apparaissent d'autant moins justifiées.

Augmenter les émoluments pour les contrôles et majorer des coûts en cas de non-conformité questionnent sur la coordination avec les sanctions et l'adéquation du droit suisse avec le droit européen de la sécurité des produits.

Diminuer le financement de la surveillance des produits pour faire peser les coûts des contrôles sur les fournisseurs et majorer ces coûts en cas de contraventions semble être une mesure qui comporte plus d'inconvénients que d'avantages. Elle conduit les organes chargés de la surveillance à se préoccuper de la solvabilité des producteurs et des importateurs, alors que le système actuel leur permet de conduire les contrôles sans avoir à tenir compte de ce paramètre. Cette mesure questionne par ailleurs sur la coordination de l'augmentation des coûts avec les sanctions prévues par la législation. Les sanctions resteront peu dissuasives, ce qui renforce le constat posé lors de la révision de la législation européenne qui a abouti à l'adoption du Règlement 2023/988/UE applicable depuis le 13 décembre 2024 et qui remplace la Directive 2001/95/CE. L'étude d'impact « impact assessment » indique en effet comme principal facteur de problèmes en matière d'application le manque de ressources allouées par les États membres à la surveillance du marché. Il souligne par ailleurs que le niveau actuel des amendes et sanctions ne constitue pas un moyen de dissuasion suffisant pour les opérateurs économiques, qui ne sont donc pas incités à empêcher la mise sur le marché de produits dangereux.

Reporter les coûts sur les utilisateurs revient à les reporter sur les consommateurs tout en diminuant leur sécurité.

Les conséquences des mesures envisagées auront au final des effets négatifs pour les consommateurs, tant du point de vue financier, les producteurs et les importateurs faisant peser le coût d'éventuels contrôles sur les prix, que du point de vue de la protection de la santé et de la sécurité, puisque, et cela est admis, les mailles de la surveillance sont davantage détendues. Le rapport le reconnaît expressément (p. 35). Il indique en effet que « c'est pourquoi il faut s'attendre à une légère baisse des contrôles exécutés à titre de surveillance du marché. », accroissant par là même le risque que des produits ne remplissant pas les exigences minimales en matière de santé et de sécurité restent sur le marché et causent des préjudices aux consommateurs.

Il vaudrait mieux - avant de décider de ces mesures d'économie - initier une réflexion approfondie sur l'adéquation de la législation suisse en matière de sécurité des produits aux nouveaux défis du marché, notamment numériques, en particulier s'agissant du régime des sanctions, en prenant appui sur le Règlement 2023/988/UE et les analyses opérées dans le contexte de son adoption.

La CFC se tient à disposition si ses compétences sont souhaitées dans ce contexte et vous vous présente, Mesdames, Messieurs, ses meilleures salutations.

Pour la Commission fédérale de la Consommation

Prof. Anne-Christine Fornage
Présidente

PD Dr. Melinda Lohmann
Vice-présidente