

Principe du Cassis de Dijon : un pas de plus en faveur de la libre circulation des marchandises

Au cours des prochains mois, le Parlement traitera le message du Conseil fédéral concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC). La clé de voûte de ce projet est l'introduction unilatérale du principe dit du Cassis de Dijon. La révision doit ainsi permettre aux produits fabriqués selon les prescriptions de la Communauté Européenne ou d'un pays membre de la CE/EEE et commercialisé légalement sur le marché de ces pays de circuler en principe librement en Suisse.

La position d'economiesuisse

Le principe du Cassis de Dijon constitue une étape supplémentaire vers la libre circulation des marchandises engagée en 1972 avec l'accord de libre-échange. Ce principe mérite d'être soutenu, même si dans un premier temps son introduction est unilatérale. Lors des débats, il faudra veiller à limiter les exceptions admises et renforcer les dispositions nécessaires à sa mise en œuvre, sans quoi le principe du Cassis de Dijon restera un tigre de papier.

Si le principe du Cassis de Dijon est un outil essentiel dans la lutte contre les entraves techniques au commerce, l'extension des accords et l'harmonisation des prescriptions avec nos partenaires commerciaux demeurent également des priorités.

17 novembre 2008

Numéro 23

dossierpolitique

Supprimer les entraves au commerce

Etape vers la libre circulation
des marchandises

En isolant le marché, les entraves techniques au commerce contribuent au maintien des prix à un niveau élevé en Suisse et génèrent tout un éventail de problèmes : concurrence moins vive sur le marché intérieur, perte de compétitivité internationale pour les producteurs suisses et potentiel inexploité d'économies d'échelle.

La Suisse a donc mis en place, au fil des années, de nombreuses mesures pour éliminer ces entraves. Ces dispositions s'inscrivent dans l'esprit de l'accord de libre-échange de 1972, par lequel la Suisse a confirmé sa volonté de n'introduire aucune entrave au commerce qui freinerait la circulation des marchandises entre notre pays et l'UE. Cependant, malgré la forte volonté politique et les mesures prises jusqu'ici, des entraves perdurent et des adaptations sont nécessaires pour répondre à de nouvelles conditions.

La révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, soumise par le Conseil fédéral au Parlement (message du 25 juin 2008) constitue donc une étape supplémentaire vers une libre circulation des marchandises introduite depuis plus de 35 ans. La clé de voûte du projet est l'introduction autonome du principe dit « Cassis de Dijon » par la Suisse.

L'introduction de ce principe est un maillon important de la lutte contre les entraves techniques, mais d'autres efforts doivent être menés parallèlement, notamment à travers l'extension des accords avec nos partenaires commerciaux et l'élimination systématique des prescriptions spéciales qui constituent autant d'entraves au commerce.

1 La situation aujourd'hui

Comme les autres pays, la Suisse a édicté de nombreuses prescriptions concernant la production et la vente des biens et marchandises, afin d'assurer la sécurité des consommateurs et de protéger la santé et l'environnement. Lorsque ces prescriptions sont trop différentes de celles des pays voisins, elles deviennent des entraves au commerce.

Les prescriptions techniques concernent par exemple la fabrication, la composition, les dimensions, le poids, la forme, l'étiquetage ou l'emballage d'un produit. Ces prescriptions peuvent également exiger que le produit soit testé selon certaines procédures, qu'il soit enregistré auprès d'une autorité ou homologué.

Exemple « Red Bull » :

Dans l'UE, la composition de la boisson « Red Bull » est indiquée en pourcentage ; en Suisse, elle est indiquée en milligramme. Un emballage spécial est donc nécessaire pour la Suisse.

Exemple des branches de chocolat au lait :

Dans l'UE, le lait est mentionné comme « lait frais », en Suisse comme « lait entier ». Un emballage spécial pour le marché suisse est donc nécessaire.

Les obstacles techniques au commerce entravent les échanges internationaux, diminuent la capacité concurrentielle de nos entreprises et renchérissent les importations. Pour notre économie très ouverte sur l'extérieur, l'élimination des entraves au commerce est donc vitale.

1.1 Libre circulation des marchandises déjà engagée...

Dès lors, le Conseil fédéral s'est efforcé d'éliminer les entraves techniques au commerce en agissant à plusieurs niveaux :

– Au niveau international :

A travers l'OMC et la conclusion d'accords bilatéraux, la Suisse vise l'accès réciproque aux marchés étrangers.

– Avec l'UE, notre principal partenaire économique :

82 % des importations suisses proviennent de l'UE. Il est donc essentiel de trouver une solution vis-à-vis de notre principal partenaire économique. Déjà en 1972, avec l'accord de libre-échange, la Suisse a décidé avec l'UE de n'introduire aucune entrave au commerce qui freinerait la circulation des marchandises telles que les droits de douane ou les contingents. D'autres dispositions ont été prises par la suite, dans l'esprit de l'accord de 1972, qui ont contribué à l'élimination des obstacles, notamment :

Une harmonisation engagée en 1972, avec
l'accord de libre-échange

- harmonisation croissante des prescriptions techniques suisses avec celles de la CE ;
- conclusion de l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (*Mutual Recognition Agreement*, ARM¹) et celui sur l'échange des produits agricoles².

Ces deux axes s'intègrent dans la loi-cadre sur les entraves techniques au commerce (LETC), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996.

L'harmonisation est particulièrement poussée dans la législation technique ainsi que pour les directives européennes « *New Approach* » (directives européennes pour les machines, la compatibilité électromagnétique, les installations basse tension, les appareils à gaz ou les équipements de protection individuels par exemple, reprises dans la législation suisse) et la chimie (harmonisation du droit en matière de produits chimiques et de toxiques).

1.2 ... mais les exceptions demeurent trop nombreuses

Malgré l'harmonisation engagée depuis de nombreuses années, un grand nombre d'entraves techniques au commerce demeurent. Selon le principe de la primauté de la législation spéciale, les ordonnances d'exécution sont appliquées en priorité. Les exceptions sont particulièrement importantes dans le droit agricole.

Nombreuses entraves dans le secteur
alimentaire et « *near food* »

Dans une enquête réalisée fin 2004, la commission de la concurrence (Comco) a qu'il existe des prescriptions considérées comme des entraves au commerce au moins dans le domaine des aliments et dans le secteur « *near food* » (par exemple les cosmétiques). Dans la majorité des cas, il s'agit d'ordonnances. Cette enquête n'ayant pas été exhaustive, il ne faut pas exclure l'existence d'autres entraves. Il y a par exemple les prescriptions relatives aux déclarations et notamment les indications sur les effets médicaux d'objets usuels, de produits cosmétiques ou d'aliments qui sont interdites.

D'une manière générale, les exigences suisses et européennes relatives aux produits présentent des différences peu importantes. Des différences considérables persistent par contre au niveau de la déclaration. Une adaptation rapide s'impose. Parmi les mesures à prendre pour éliminer les entraves techniques persistantes, le Conseil fédéral a proposé une révision partielle de la LETC³ dont la clé de voûte est l'introduction autonome du principe du Cassis de Dijon. Cette dernière propose l'introduction unilatérale du principe du Cassis de Dijon à certaines importations en provenance de l'Espace économique européen (EEE). Le principe du Cassis de Dijon n'est pas appelé à remplacer le principe de l'harmonisation ou du rapprochement des prescriptions nationales avec le droit communautaire, mais à le compléter.

2 Le principe du « Cassis de Dijon »

2.1 Le Cassis de Dijon dans l'Union Européenne

Le principe du Cassis de Dijon repose sur un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)⁴. Cet arrêt confirme le fait que tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un État membre de l'UE peut être vendu dans n'importe quel autre État membre, même si d'autres prescriptions techniques ou qualitatives sont appliquées dans l'État importateur. Il s'agit donc du principe selon lequel les États membres de l'UE reconnaissent leurs réglementations nationales respectives dans la mesure où les prescriptions et normes techniques n'ont pas été harmonisées à l'échelle européenne.

A la fin des années 1970, une entreprise a voulu importer en Allemagne la liqueur « Cassis de Dijon » originaire de France. L'administration allemande a décidé d'interdire la commercialisation de cette liqueur au motif que son taux d'alcool ne correspondait pas aux normes allemandes. La CJCE a pris position contre cette décision.

¹ L'ARM avec la CE prévoit actuellement la reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité (essais, certifications, inspections) et des autorisations de produits de seize secteurs industriels. Cf. Annexe 1 <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00730/01217/01887/index.html?lang=fr>

² L'ARM et l'accord relatif aux échanges de produits agricoles font partie des accords sectoriels conclus en 1999 (Bilatérales I).

³ Donnant ainsi suite à plusieurs interventions parlementaires : motion Hess 04.3473 ; postulat Leuthard 04.3390 ; interpellation 05.3054 Bühler ; interpellation 05.3116 Sommaruga ; postulat 05.3122 du Groupe socialiste ; postulat 06.3151 Baumann ; interpellation 06.3260 du groupe radical-libéral et l'interpellation Hess Hans 06.3275

⁴ Arrêt de la CJCE du 20 février 1979 fondé sur le principe de la libre circulation des marchandises entre les États membres de l'UE (cf. articles 28 à 30 TCE).

Les entraves au commerce restent donc acceptables que dans la mesure où elles sont « nécessaires pour satisfaire des exigences impératives », proportionnelles et non discriminatoires. Par conséquent, les restrictions à la libre circulation des marchandises, en particulier pour des motifs de santé publique, de protection des consommateurs et de l'environnement, peuvent être admises, à condition d'être utilisées avec modération.

Une mise en œuvre difficile

Exigences contraignantes pour les exceptions Les expériences pratiques de l'UE montrent qu'à moins de garantir une mise en œuvre judiciaire, les obstacles pratiques perdurent sur le marché intérieur. En effet, les différentes autorités nationales ont tendance à édicter des réglementations motivées par des « intérêts prépondérants ».

Sur la base de ce constat, la Commission européenne a décidé de structurer davantage le principe de reconnaissance mutuelle et a présenté à cette fin une proposition de règlement relatif à la mise en œuvre du principe. Le règlement fixe de manière plus précise la procédure que doivent suivre les autorités nationales qui entendent interdire la mise sur le marché de produits importés d'un autre État membre ou exiger la modification du produit ou la réalisation d'essais supplémentaires, voire le retrait du produit.

2.2 Le projet du Conseil fédéral

Introduction unilatéral du principe du Cassis de Dijon

Domaine d'application du Cassis de Dijon Le projet de révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) prévoit l'introduction unilatérale du principe du Cassis de Dijon. Les produits légalement mis sur le marché dans l'EEE doivent en principe également pouvoir circuler librement en Suisse sans autre contrôle. La condition préalable est que les produits en question ne doivent présenter aucun risque majeur pour des intérêts publics prépondérants, notamment pour la protection de la santé, de l'environnement ou des consommateurs. L'UE, pour sa part, n'appliquera pas ce principe aux produits suisses. Cela signifie que les biens et marchandises suisses devront continuer de satisfaire strictement aux normes européennes ou nationales pour pouvoir être exportés.

Appliqué à titre subsidiaire L'application du Cassis de Dijon en Suisse sera limitée aux cas où les prescriptions techniques suisses ne sont pas déjà harmonisées avec celles de la CE. Diverses catégories de produits à usage quotidien auront libre accès au marché suisse en application du principe du Cassis de Dijon, comme la plupart des denrées alimentaires, les produits cosmétiques, les textiles et l'habillement, les objets d'aménagement intérieur tels que les meubles, les vélos et les systèmes d'alarme contre le feu et les cambriolages.

Les produits ci-après dont les prescriptions sont déjà harmonisées avec celles de la CE ne sont pas concernés par le Cassis de Dijon : machines, appareils électriques, appareils à gaz, récipients à pression simple, machines de construction, équipements de protection individuel, produits médicaux, automobiles et tracteurs, semences, fourrage, plantes, produits bio, vins et alcools forts, fruits et légumes, sous-produits animaux et instruments de mesure (réglementés dans le cadre des accords bilatéraux). Les prescriptions sur les produits chimiques et pesticides, matériaux de construction et ascenseurs ne tombent pas non plus dans le champ d'application du Cassis de Dijon.

Détermination du champ d'application du principe du Cassis de Dijon

Droit communautaire	Les prescriptions sont harmonisées au niveau communautaire		Partiellement harmonisé dans la CE		Pas de prescriptions communautaires; seulement prescriptions nationales des États membres
			Prescriptions harmonisées au niveau communautaire	Additionnellement, prescriptions nationales des États membres	

Droit suisse	Les prescriptions suisses sont harmonisées avec celles de la CE		Prescriptions suisses pas harmonisées avec prescriptions de la CE; sans accord avec la CE	Prescriptions suisses harmonisées avec prescriptions de la CE; en partie avec accord avec la CE	Additionnellement, prescriptions nationales des États membres et de la CH; sans accord avec la CE	Seulement des prescriptions nationales; sans accord avec la CE
	Avec accord avec la CE	Sans accord avec la CE	Exemples Bateaux de sport Cyclomoteurs Produits chimiques	Exemples Denrées alimentaires Produits cosmétiques	Exemples Produits textiles, vêtements Vélos Installations anti-feu et anti-vol Meubles Equipements sportifs	

Application du Cassis de Dijon Dans la CE Selon la proposition LTEC

Non	Non	Non	Oui
Non	Oui	Non	Oui

Source : DFE, <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/12490.pdf>

Dans la LETC révisée, il y a plusieurs cas dans lesquels le principe du Cassis de Dijon ne s'applique pas lorsque le domaine est :

- couvert par un accord international,
- harmonisé avec les prescriptions de la CE,
- déclaré comme exception au principe,
- ou lorsque le produit est soumis à une procédure d'homologation.

Par conséquent, quelque 67 % des importations en provenance de la CE sont exclues du champ d'application du Cassis de Dijon, mais peuvent déjà être importées librement.

Discrimination des producteurs suisses

Si les produits étrangers étaient librement autorisés à la vente bien qu'ils satisfassent à des exigences inférieures, les produits suisses seraient discriminés du fait que, en raison de prescriptions plus strictes, ils sont fabriqués à des coûts supérieurs. Pour ne pas défavoriser les producteurs suisses, le Conseil fédéral propose d'éliminer dorénavant de manière systématique les prescriptions spéciales pour la Suisse et de permettre aux producteurs suisses de mettre sur le marché suisse des produits destinés à l'exportation et fabriqués selon les prescriptions techniques de la CE ou d'un pays membre de la CE ou de l'EEE (à condition que ces produits soient légalement en vente sur le marché de l'État concerné).

Mesures en faveur des producteurs produisant uniquement pour le marché suisse

Le Conseil fédéral a ajouté deux autres mesures qui visent à éviter de discriminer les entreprises qui produisent uniquement pour le marché suisse. Les prescriptions spéciales suisses posant un problème essentiellement aux producteurs indigènes du secteur agricole et agroalimentaire, le projet propose un régime spécial d'application du principe du Cassis de Dijon pour les denrées alimentaires. L'accès au marché suisse des denrées alimentaires produites selon les prescriptions techniques de la CE sera en effet soumis à l'octroi préalable d'une autorisation délivrée par l'Office fédéral de la santé publique. Cette autorisation sera accordée si la denrée alimentaire concernée ne met pas en danger la sécurité et la santé des personnes et si elle satisfait aux exigences de l'information sur le produit. L'autorisation d'importation constituera une décision de portée générale, dont pourront se réclamer aussi bien les importateurs que les producteurs suisses qui ne produisent que pour le marché domestique.

Procédure d'autorisation pour les cas de rigueur

Quant à l'autre mesure en faveur des producteurs indigènes, elle est valable pour tous les secteurs. Si les producteurs suisses constatent un désavantage du fait de prescriptions techniques propres à la Suisse, ils peuvent le signaler au SECO. Si les désavantages ne peuvent pas être éliminés dans un délai raisonnable par une harmonisation avec le droit communautaire ou par le biais d'une exception au principe du Cassis de Dijon, le Conseil fédéral est habilité à prévoir une procédure d'autorisation pour les cas de rigueur, permettant aux entreprises suisses de fabriquer leurs produits destinés au marché suisse conformément aux prescriptions selon lesquelles ont été fabriqués les produits étrangers concurrents mis sur le marché suisse.

Simplification des procédures d'homologation et de l'information

Obligations de déclaration

Un très grand nombre d'entraves techniques au commerce résultent de la diversité des prescriptions en matière d'information sur le produit (exigences en termes d'étiquetage, de marquage, etc.) et de la nécessité de faire homologuer des produits déjà homologués à l'étranger. Pour diminuer ce type d'obstacles, le projet de révision vise à simplifier des procédures d'homologation pour des produits déjà homologués à l'étranger en application de prescriptions équivalentes.

La nouvelle LETC contient également des principes pour l'élaboration des prescriptions en matière d'information sur le produit. A l'avenir, il suffira de rédiger l'information sur le produit dans au moins une langue officielle de la Suisse. Ce n'est que pour les mises en garde et les précautions d'emploi que peuvent être exigées la ou les langues officielles du lieu de vente.

2.3 Autres mesures prises par le Conseil fédéral

La révision partielle de la LETC fait partie d'un train de mesures du Conseil fédéral. Ce train de mesures inclut également l'élimination systématique des prescriptions spéciales suisses par l'harmonisation des prescriptions techniques suisses avec le droit en vigueur dans la CE que le Conseil fédéral a décidée le 31 octobre 2007 et par l'accord conclu avec la CE pour éliminer les entraves techniques au commerce. Il est complété par un message proposant la transformation de la loi fédérale sur la sécurité des installations et appareils techniques (LSIT) en une loi générale sur la sécurité des produits (LSPro)⁵. Les projets sont traités en parallèle par le Parlement.

Loi sur la sécurité des produits

Eurocompatibilité de la loi sur la sécurité des produits

Cette loi vise à garantir la sécurité des produits et à faciliter la libre circulation des marchandises à l'échelle internationale. Elle est surtout censée éliminer les divergences entre la législation suisse et la directive européenne sur la sécurité des produits. Le domaine d'application de la LSIT et de la LSPro est élargi. Elles s'appliqueront aux produits en général et non plus seulement aux installations et appareils techniques. En outre, il est question d'introduire des obligations pour la période après la commercialisation et d'étendre les

⁵ Le message relatif à la loi sur la sécurité des produits (LSPro) a été adopté par le Conseil fédéral le 27 juin 2008 : www.admin.ch/ch/f/ff/2008/6771.pdf

compétences des autorités. L'objectif est que les fabricants puissent utiliser les mêmes normes de sécurité que leurs produits soient destinés au marché suisse ou à l'EEE.

Effets attendus

Effet positif sur la croissance...

Ces mesures doivent avoir un effet positif sur le potentiel de croissance de la Suisse. En plus des réductions de prix escomptées, d'autres effets économiques devraient avoir un effet important à long terme. Ils résultent d'une part de l'intensification de la concurrence, agissant aussi comme moteur de l'innovation, et de l'augmentation de la taille du marché.

Une estimation prudente des effets de la seule révision de la LECT laisse escompter des économies annuelles qui se chiffrent en milliards de francs. L'effet sur la croissance devrait quant à lui être supérieur à 0,5 % du PIB.

... mais des attentes sur la baisse des prix
qui ne doivent pas être excessives

Cependant, la réalisation du gain de croissance escompté par le Conseil fédéral dépendra dans une large mesure de l'application rigoureuse des mesures. Il est également important de souligner que d'autres facteurs influencent les prix en Suisse, comme un réseau de distribution dense sur un territoire limité, la cherté des infrastructures, de l'immobilier, des loyers et des salaires, des coûts de publicité élevés en raison de la grande diversité des journaux et des magazines ainsi que des exigences élevées en termes de qualité. Il faut également garder à l'esprit que des différences de prix considérables perdurent au sein de l'UE, et ce malgré la création d'un marché intérieur.

3 Les points à régler

Si les différentes réformes en cours vont dans la bonne direction, il importe de clarifier un certain nombre de questions si nous souhaitons éviter de pénaliser la place économique suisse. Il convient également d'éviter l'introduction de nouvelles entraves. Enfin, les efforts doivent être poursuivis en vue de la conclusion d'accords avec l'UE.

Réciprocité ?

En politique commerciale, les avantages sont généralement accordés sur une base de réciprocité. L'introduction unilatérale du principe du Cassis de Dijon revient à renoncer aux éventuels avantages accordés en faveur des entreprises exportatrices dans le cadre de négociations. Cela n'est pas optimal du point de vue stratégique. Cependant, l'unilatéralité se justifie dans le cas du Cassis de Dijon dans la mesure où les effets positifs pour la Suisse dominant et que notre pays ne viole pas d'engagements internationaux du fait de l'unilatéralité des mesures.

Le caractère unilatéral est acceptable, mais
des mesures supplémentaires sont
nécessaires

Avec l'introduction du principe du Cassis de Dijon, la Suisse a la possibilité d'accéder sans entrave aux grandes séries de production du marché européen. Cela permettra d'avoir un éventail de produits plus large sur le marché intérieur. L'effet devrait être également positif sur les prix. Au final, c'est toute notre économie qui devrait en profiter. L'introduction unilatérale du principe du Cassis de Dijon ne viole aucun engagement international de la Suisse : elle peut s'appuyer sur l'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité conclu avec la CE en 1999. Cet accord satisfait également les exigences de l'accord relatif aux obstacles techniques au commerce de l'OMC⁶.

Par conséquent, l'introduction unilatérale du principe du Cassis de Dijon se justifie. Des mesures supplémentaires sont toutefois nécessaires pour éviter la discrimination des producteurs suisses. La Suisse doit s'efforcer d'étendre l'accès aux marchés pour ses producteurs, par exemple à travers l'accord prévu sur le libre-échange de produits agricoles.

Pas de discrimination à l'égard des producteurs suisses

Les mesures proposées par le Conseil
fédéral ne vont pas assez loin

Il faut éviter autant que possible de pénaliser les producteurs suisses par l'introduction autonome du principe Cassis de Dijon. Les mesures proposées dans la révision de la LETC

⁶ L'autorisation unilatérale des importations parallèles de produits brevetés en provenance de l'EEE ne serait pas compatible avec les engagements pris par la Suisse dans le cadre de l'OMC, car elle ne disposerait d'aucune base contractuelle.

vont dans la bonne direction. Mais les mesures visant à éviter la discrimination subie par les producteurs indigènes notamment ne vont pas assez loin. Les producteurs suisses actifs uniquement sur le marché intérieur devraient être autorisés à produire selon les normes européennes lorsque des produits identiques aux leurs peuvent être importés grâce au principe du Cassis de Dijon. Et cela, sans que les fabricants suisses ne passent par une longue procédure d'autorisation pour cas de rigueur.

Pas de papasserie supplémentaire

La charge de la preuve doit reposer
sur les autorités

Demander aux entreprises de prouver que leurs produits rentrent dans le cadre du principe du Cassis de Dijon occasionne une surcharge bureaucratique. La Commission européenne propose donc de renverser la charge de la preuve en ce qui concerne l'application du Cassis de Dijon sur le territoire de la CE : dorénavant, ce sera aux autorités qui souhaitent empêcher l'accès d'un produit à leur marché de démontrer que ledit produit ne rentre pas dans le cadre du Cassis de Dijon. La Suisse devrait suivre cette même approche. La charge de la preuve devrait revenir aux autorités.

Une liste d'exceptions réduite au minimum

Dans le cadre de la révision partielle de la LETC, un examen global des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE a été effectué. Toutes les divergences – 128 initialement déclarées – ont été examinées quant à leur compatibilité avec la LETC, qui prévoit que les prescriptions techniques doivent être formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves au commerce. Le 31 octobre 2007, le Conseil fédéral a approuvé un rapport à ce sujet et a décidé de la suite à donner aux travaux concernant les divergences identifiées. Il aura pour principe de ne plus admettre de divergences que dans les cas où elles sont justifiées par la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant.

Exceptions prévues pour sauvegarder des intérêts publics prépondérants

- produits soumis à homologation parce qu'ils présentent un danger particulier à l'environnement, à la santé ou à la vie (biocides, pesticides, médicaments)
- produits dont l'importation est interdite ou soumise à autorisation préalable (matériel de guerre, volaille en cas de grippe aviaire)

Par le biais de cette décision, le Conseil fédéral a arrêté 18 exceptions à l'application du principe du Cassis de Dijon. Dans cinq cas, il a confirmé les prescriptions techniques existantes qui divergent du droit en vigueur dans la CE. Dans treize cas, l'exception s'appliquera de manière restreinte ou seulement provisoire. Le Conseil fédéral a également maintenu 20 divergences concernant les produits soumis à homologation, les autorisations et les interdictions d'importation⁷.

Les exceptions doivent rester
des exceptions !

Certes, certaines exceptions se justifient, mais si l'on veut véritablement lutter contre le cloisonnement des marchés, il faut veiller à ne pas créer d'exceptions supplémentaires motivées par de prétendus intérêts prépondérants. La liste devrait dès lors être réduite au strict minimum. Si le Parlement allonge la liste des exceptions figurant dans le message du Conseil fédéral, il remet en question l'utilité du projet dans son ensemble.

Nécessité d'une instance de surveillance

L'expérience de l'UE montre qu'à moins de garantir une mise en œuvre judiciaire, les obstacles pratiques perdurent sur le marché intérieur. Les différentes autorités nationales ont en effet tendance à édicter des réglementations motivées par des « intérêts prépondérants ».

⁷ Pour voir la liste complète des divergences : Examen des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE, SECO, octobre 2007.
<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=15377>

Recours contre des décisions qui
enfrennent la réglementation

En Suisse, il manque une instance de surveillance pour la mise en œuvre du Cassis de Dijon, comparable à la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE). Le projet soumis en consultation prévoyait la possibilité pour la Comco de veiller à l'application du principe. Cette possibilité doit être aménagée sous la forme d'un droit d'agir en justice à l'instar de celui prévu par la loi sur le marché intérieur. Sans mécanisme concret, tel que la possibilité de contester les décisions de l'administration interdisant les importations ou induisant des distorsions de concurrence, le principe du Cassis de Dijon restera un tigre de papier.

Veiller à ne pas introduire de nouvelles entraves

– Loi sur la sécurité des produits

S'il faut saluer l'objectif de la promotion du commerce transfrontalier inscrit dans les buts, le projet renferme également des dispositions contraires à l'objectif énoncé. Cela vaut en particulier lorsque le domaine d'application de la LSPro est plus vaste que celui de la directive européenne :

La LSPro contient des dispositions
excessives

Selon la directive européenne, le devoir de commercialiser uniquement des produits sûrs s'adresse aux fabricants. La LSPro élargit ce devoir à un plus grand nombre d'intervenants : importateurs, distributeurs et prestataires de services. Tous ces acteurs seraient soumis aux mêmes devoirs que les producteurs, sans différenciation. Il faut rejeter cette extension du domaine d'application au delà de la directive européenne. En particulier le transfert de la responsabilité concernant la sécurité des produits aux importateurs, distributeurs et prestataires de services semble irréaliste dans la pratique, car ils ne disposent généralement pas du savoir technique nécessaire pour prendre les mesures qui s'imposent.

Le projet relatif à la LSPro prévoit également des obligations pour la période suivant la commercialisation. Ces dernières comprennent des obligations relatives à l'adoption de mesures en vue de l'identification des risques, de leur élimination et de la garantie de la traçabilité après la commercialisation d'un produit. Selon ce projet, la durée de l'obligation serait en rapport avec la durée d'utilisation indiquée ou probable. Dans la pratique, cette période serait illimitée pour les produits durables.

Ces deux points, qui concernent également les importateurs, vont au delà des dispositions appliquées dans le reste de l'Europe. Ils sont inutiles. L'aménagement de tels cas particuliers renferme le risque de créer des obstacles au commerce. Aussi importe-t-il de modifier le projet de loi en conséquence.

Il est impératif d'éliminer ces défauts pour prévenir la création de nouveaux obstacles au commerce.

– Propositions et interventions parlementaires en cours

En ce qui concerne les prescriptions techniques pour les produits, l'économie souhaite des conditions globalement uniformes. Ce sont d'autres milieux qui réclament des règles différentes pour la Suisse. Plusieurs propositions de l'administration et de divers groupes d'intérêt comme l'obligation d'indiquer la teneur élevée en graisse des aliments, l'efficacité énergétique des appareils électriques, l'intensité des rayons émis par les téléphones mobiles ou l'origine du bois, auraient pour effet de créer de nouvelles entraves si elles étaient acceptées.

Accords conclus avec la CE : des efforts à poursuivre

La réciprocité comme objectif Le principe du Cassis de Dijon ne remplace pas mais complète les accords en vigueur conclus avec la CE dans le cadre des Bilatérales I en vue d'éliminer les entraves techniques au commerce. Parallèlement à la révision de la LETC, il convient de poursuivre les efforts, et notamment d'étendre l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM) à de nouveaux groupes de produits.

Le 14 mars 2008, le Conseil fédéral a approuvé des mandats de négociation dans le but de resserrer la collaboration avec la CE dans les domaines de la santé, de la sécurité générale des produits et de la sécurité alimentaire, ainsi que du libre-échange dans le secteur agroalimentaire. L'harmonisation autonome et le développement du réseau d'accords internationaux sont des tâches permanentes qu'il convient de mener en parallèle avec la révision de la LETC et également au delà.

Commentaire

L'introduction du principe du Cassis de Dijon constitue une mesure importante pour lutter contre le cloisonnement du marché helvétique. Son introduction unilatérale se justifie même si une procédure réciproque serait indéniablement préférable du point de vue de la politique commerciale. Il s'agit de reconcer, dans l'intérêt de tous, à des obstacles au commerce introduits pour défendre des intérêts particuliers. L'effet symbolique d'une telle démarche va au delà du domaine d'application immédiat. Afin de parvenir à une véritable ouverture, la liste des exceptions doit être limitée. En outre, les procédures d'autorisation prévues pour éviter la discrimination des produits suisses doivent être le moins lourdes possible sur le plan administratif. Enfin, il importe de promouvoir de façon offensive l'accès des produits helvétiques au marché européen dans le cadre des négociations avec l'UE afin de parvenir à la réciprocité à moyen terme. Le projet mérite d'être soutenu.