



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
portant adhésion du canton de Neuchâtel
à l'accord intercantonal sur l'élimination
des entraves techniques au commerce
(Du 14 août 2002)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

CONDENSÉ

L'objectif de l'accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC) est d'éliminer les entraves techniques au commerce qui subsistent entre la Suisse et des pays étrangers ou entre les cantons. Dans ce but, les cantons délèguent certaines compétences à une autorité intercantonale, composée d'un représentant par canton. Cette autorité intercantonale a pour tâche de compléter, au niveau cantonal, les efforts de la Confédération visant à harmoniser les prescriptions techniques suisses avec les prescriptions internationales correspondantes, en particulier dans le domaine de la construction. Elle veillera à ce que la marge de manœuvres qui incombe aux cantons puisse être utilisée d'une manière efficace et qu'en même temps, les obligations internationales de la Suisse, ainsi que la législation fédérale en matière de mise sur le marché des produits de construction et des ascenseurs, ne soient pas entravées. L'accord proposé permet aux cantons de maintenir leurs compétences dans la formulation d'exigences en matière d'ouvrages.

Cet accord concerne une matière à régler de nature particulièrement technique et qui se transforme constamment. Cependant, il est conçu comme un accord ouvert afin de donner aux cantons un instrument qui permettrait, en cas de besoin, une harmonisation et une coordination de la législation dans d'autres domaines techniques.

L'AIETC n'est pas directement lié aux accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Union européenne (notamment à l'accord sur les entraves

techniques), car les produits de construction et les ascenseurs ne sont pas inclus dans l'accord signé en juin 1999. Cependant, il est prévu d'inclure les produits de construction et les ascenseurs dans une nouvelle phase de négociation, mais ceci n'est possible que si la Suisse dispose d'une législation harmonisée.

INTRODUCTION

Par la présente, nous vous soumettons le rapport et le décret concernant l'adhésion à l'accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC).

A l'origine des travaux pour l'élaboration d'un accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce se trouve l'harmonisation du droit suisse avec la directive européenne sur les produits de construction et celle sur les ascenseurs. La Confédération a élaboré un projet de loi fédérale relative à la mise sur le marché des produits de construction qui, en même temps que le présent accord intercantonal, est allé en procédure de consultation et qui, le 2 septembre 1998, a été adopté par le Conseil fédéral à l'attention des Chambres fédérales¹⁾. Les deux actes législatifs sont le résultat d'une coopération étroite entre la Confédération et les cantons. L'harmonisation du droit suisse avec la directive européenne sur les ascenseurs est assurée par la Confédération par le biais d'une ordonnance relative, entre autres, à la loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques.

La nécessité d'une action législative parallèle de la Confédération et des cantons résulte du contenu des directives précitées. D'une part, ces directives contiennent des prescriptions concernant la mise sur le marché des produits de construction, respectivement des ascenseurs; d'autre part, elles fixent les exigences concernant les ouvrages. Selon la Constitution fédérale, la réglementation de la mise sur le marché des produits incombe à la Confédération tandis que la réglementation des exigences concernant les ouvrages incombe à la fois à la Confédération et aux cantons.

La matière à régler est de nature particulièrement technique et se transforme constamment. Pour cette raison, les gouvernements cantonaux ont décidé d'élaborer le présent accord intercantonal afin de mettre en place des solutions communes aux problèmes qui se poseront à l'avenir. Ils entendent également assurer que les besoins des cantons seront pris en compte le plus possible lors de la transposition du droit international.

Une harmonisation des règles suisses en matière de produits de construction et en matière d'ascenseurs est nécessaire afin de garantir aux producteurs suisses un accès au marché non discriminatoire et de renforcer

¹⁾ Message du 2 septembre 1998 concernant une loi fédérale sur les produits de construction (FF 1998 5433).

ainsi la position de la place de production suisse dans ce domaine. Les mesures législatives de la Confédération et des cantons se placent donc dans la perspective d'éventuels accords internationaux que la Suisse entend conclure avec ses principaux partenaires commerciaux. Cependant, une telle démarche, en particulier dans le domaine des produits de construction suppose l'existence d'une législation suisse de référence transparente et cohérente. Le paquet législatif de la Confédération et des cantons précité doit justement créer une telle législation de référence.

Mis à part le domaine spécifique des règles sur les produits de construction et des exigences aux ouvrages, le présent accord est conçu comme un accord ouvert afin de donner aux cantons un instrument qui permettrait, en cas de besoin, une harmonisation et une coordination de la législation dans d'autres domaines techniques. Dans ce sens, l'accord devrait servir à reprendre et à transposer plus facilement des obligations internationales futures dans le cadre de l'OMC, d'accords bilatéraux concernant l'harmonisation des prescriptions techniques, mais également à faciliter des efforts indépendants d'harmonisation intercantonale.

Dans son ensemble, l'accord intercantonal soutiendra d'une manière efficace les efforts des cantons visant à l'élimination des entraves techniques au commerce entre la Suisse et l'étranger et également entre les cantons eux-mêmes.

La commission des affaires extérieures (CAF) du Grand Conseil n'a pas pu être tenue lors de l'élaboration de cet accord intercantonal puisque cette dernière n'a été instituée qu'en 2000.

L'AIETC s'inscrivant dans une volonté de rapprochement de la Suisse avec l'Union européenne, nous avons jugé adéquat de présenter ce rapport lors de la même session que les rapports présentant les conséquences des accords bilatéraux Suisse-UE pour le canton de Neuchâtel.

I. SITUATION INITIALE

1. Généralités

A côté de l'élimination progressive des entraves tarifaires au commerce, les efforts au niveau international se concentrent de plus en plus sur l'élimination des entraves techniques (non tarifaires) au commerce qui peuvent résulter, entre autres, de la divergence des prescriptions ou des normes techniques ou de l'application divergente de telles prescriptions ou de telles normes dans la pratique.

Ces prescriptions ou normes peuvent être de nature différente et elles peuvent contenir des règles concernant le produit lui-même, d'une part, ou des exigences concernant l'objet dans lequel le produit devrait être incorporé/utilisé, de l'autre. Si les deux domaines de réglementation ne

s'accordent pas, le résultat en serait que le produit pourrait légalement être mis sur le marché, mais qu'il ne pourrait pas être utilisé dans le but pour lequel il a été conçu. Les produits de construction illustrent cette problématique: les prescriptions concernant certains ouvrages peuvent rendre certains produits de construction inutilisables pour ces ouvrages parce que *ces produits* sont incompatibles avec les prescriptions concernant *ces ouvrages*²⁾. Pour illustrer ce qui précède, on peut citer l'exemple de normes de qualité du ciment (le produit) utilisé dans la réalisation d'un pont (l'ouvrage) qui pourraient ne pas correspondre aux prescriptions requises pour garantir la qualité de l'ouvrage.

Dans l'UE, ces produits ont fait l'objet d'une réglementation dans le cadre de la directive dite sur les produits de construction³⁾. Des prescriptions techniques de la directive et des normes harmonisées règlent les exigences concernant les produits de construction eux-mêmes, tandis que d'autres prescriptions de la directive et des normes concernent les exigences aux ouvrages. Ainsi, il y a un ensemble de prescriptions et de normes correspondantes qui permet la libre circulation des marchandises entre les Etats membres.

Si un producteur suisse de produits de construction entend exporter de la Suisse vers l'UE, il doit se conformer aux prescriptions communautaires et aux normes correspondantes. Dans beaucoup de cas, il ne peut apporter la preuve que son produit correspond à ces prescriptions communautaires que si des organismes d'évaluation de conformité reconnus par l'UE l'attestent ou s'il a fait contrôler son produit par un laboratoire reconnu par l'UE. La directive communautaire sur les produits de construction a pour conséquence que les certificats de conformité et les attestations de contrôle établis par des organismes communautaires sont reconnus dans l'ensemble de l'UE et que le produit ne doit donc être contrôlé ou certifié qu'une seule fois dans l'ensemble de l'UE.

Pour éviter que cette législation fédérale sur les produits de construction soit contrecarrée par des prescriptions sur les ouvrages, il est nécessaire, à l'instar de la directive sur les produits de construction, de procéder à une harmonisation minimale des exigences concernant les ouvrages. Comme ce sont principalement les cantons qui sont compétents pour arrêter des prescriptions sur les ouvrages, les gouvernements cantonaux ont décidé d'entreprendre ces travaux dans le cadre d'un concordat afin d'assurer qu'il y ait les mêmes conditions-cadres dans tous les cantons et de permettre des

²⁾ La Loi fédérale sur les produits de construction définit le produit de construction comme étant un produit fabriqué en vue d'être incorporé de façon durable dans des constructions, qu'il s'agisse de bâtiments ou d'ouvrages de génie civil. Pour les ouvrages, il faut se référer à la définition donnée par la jurisprudence ad art. 58CO: le terme « ouvrage » recouvre, outre les bâtiments, tout produit matériel de l'activité humaine qui présente, au point de vue économique, une certaine analogie avec les bâtiments immobiliers.

³⁾ Directive du Conseil de l'UE du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des prescriptions juridiques et administratives des Etats membres sur les produits de construction (89/106/CEE), JOCE n° L 40 du 12 février 1989, p. 12, modifiée par la Directive 93/68/CEE du Conseil de l'UE du 22 juillet 1993, JOCE n° L 220 du 30 août 1993, p. 1.

négociations avec l'UE dans le domaine des produits de construction. Ces négociations devraient aboutir à un accord qui ne discriminerait pas les producteurs suisses face à leurs concurrents européens.

L'accord proposé permet aux cantons de maintenir leurs compétences dans la formulation d'exigences en matière d'ouvrages.

2. La situation en Suisse

A. Au niveau de la Confédération

Avec la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce⁴⁾ et la loi sur le marché intérieur⁵⁾, la Confédération a établi des bases pour l'élimination des entraves techniques au commerce entre la Suisse et l'étranger, respectivement – selon le principe du Cassis-de-Dijon⁶⁾ – entre les cantons. En outre, elle a adapté au droit international les règles concernant la mise sur le marché des produits dans des domaines spécifiques. Ceci est également valable pour les produits de construction et les ascenseurs avec la Loi fédérale sur les produits de construction (LPCo du 8 octobre 1999) qui d'un point de vue matériel, s'apparente dans une large mesure à la directive sur les produits de construction de l'UE. La Confédération a également repris la directive de l'UE dite sur les ascenseurs⁷⁾ dans le cadre d'une ordonnance relative, entre autres, à la loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques⁸⁾.

Les efforts de la Confédération visent à préparer les futures négociations concernant un accord avec l'UE dans le domaine des produits de construction et les futures normes CEN (normes harmonisées européennes adoptées par les organismes européens de normalisation) pour les produits de construction, qui seront reprises par les organismes suisses de normes. Il s'est avéré qu'un tel accord n'est possible que si la Suisse dispose d'une législation de référence qui corresponde largement à la directive sur les produits de construction de l'UE. La situation est semblable dans le domaine des ascenseurs.

D'un point de vue matériel, la nécessité d'adapter notre législation aux normes européennes, tient au fait que les deux directives communautaires précitées et les normes européennes harmonisées y relatives prévoient dans

⁴⁾ Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC), du 6 octobre 1995, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996; RS 946.51.

⁵⁾ Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI), du 6 octobre 1995, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996/1998; RS 943.02.

⁶⁾ L'arrêt « Cassis de Dijon » de la Cour européenne a servi de base à l'élaboration du principe de « reconnaissance mutuelle » (ou principe « d'équivalence »). La reconnaissance mutuelle signifie que l'Etat membre ne peut, en principe, interdire la vente sur son territoire d'un produit légalement fabriqué et commercialisé dans un autre Etat membre, même si le produit est fabriqué selon des prescriptions techniques ou qualitatives différentes de celles imposées à ces propres produits.

⁷⁾ Directive du Parlement européen et du Conseil de l'UE du 29 juin 1995 relative au rapprochement des prescriptions juridiques des Etats membres sur les ascenseurs, JOCE n° L 213 du 7 septembre 1995, p. 1.

⁸⁾ Loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques, du 19 mars 1976; RS 819.1, modifiée par la loi fédérale du 18 juin 1993; Ordonnance relative à la loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques du 12 juin 1995, RS 819.11.

beaucoup de cas certains contrôles ou certaines certifications pour les produits de construction ou les ascenseurs. Les attestations de contrôle ou les certificats de conformité établis par des organismes suisses ne sont pas reconnus dans l'Espace économique européen. Par le biais de la législation prévue par la Confédération, on crée la base pour un accord avec l'UE dans les deux domaines précités et qui aurait pour résultat la reconnaissance des organismes de contrôle et de certification de conformité suisses sur une échelle européenne. Le but est de faciliter aux producteurs suisses les exportations de leurs produits et d'ouvrir le marché européen aux organismes suisses de contrôle et de certification.

B. Au niveau des cantons

La promulgation de prescriptions concernant les ouvrages est un domaine classique des cantons, même si la Confédération, par le biais d'une législation d'accompagnement en matière de construction, a également commencé à légiférer dans ce domaine. En règle générale, les cantons se limitent à des prescriptions dans la forme d'une clause générale, par exemple dans le sens que les ouvrages doivent respecter la sécurité selon les règles de l'art en matière de construction. Dans certains domaines les prescriptions sont plus détaillées.

En ce qui concerne les prescriptions pour les produits, nonobstant les efforts accomplis par la Confédération en matière de législation, il y a encore de la place pour des réglementations cantonales. Tel est par exemple le cas dans les domaines où la Confédération n'a pas (encore) légiféré ou dans les domaines où la Confédération confère expressément aux cantons la possibilité de déterminer quelques questions d'une manière plus précise. Dans ces domaines, de nouvelles entraves techniques au commerce peuvent être créées, soit volontairement, soit par inadvertance.

La loi fédérale sur le marché intérieur⁹⁾ relativise d'une certaine manière l'existence de différentes prescriptions concernant les produits dans les cantons. En suivant l'avis de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), le Conseil d'Etat considère que le principe du Cassis-de-Dijon, ancré dans la loi sur le marché intérieur, n'est cependant pas suffisant pour faciliter le commerce des marchandises entre les cantons. En effet, la clause de protection de l'article 3 (protection régionale) de la loi sur le marché intérieur, les acteurs économiques doivent potentiellement s'attendre à ce que l'accès sur le marché d'autres cantons leur soit interdit. En outre, l'existence de prescriptions cantonales divergentes crée une situation légale peu transparente, alors que les acteurs économiques ont besoin de conditions-cadre claires et transparentes.

En outre, il faut noter qu'il existe des divergences en ce qui concerne l'exécution des prescriptions techniques par les cantons. De telles divergences déconcertent les acteurs économiques et causent des coûts supplémentaires; elles peuvent même entraver des investissements.

⁹⁾ RS 943.02.

L'accord intercantonal constitue le supplément nécessaire à la loi fédérale sur les produits de construction. La directive sur les produits de construction de l'UE, qui sert de modèle à la législation fédérale, prévoit dans une certaine mesure une harmonisation des exigences concernant les ouvrages. Ces exigences générales ne seront précisées que par les normes européennes.

La directive communautaire sur les ascenseurs prévoit quant à elle dans son annexe 1, point 2.2 que, par exemple, les ascenseurs doivent être conçus et construits pour empêcher le risque d'écrasement lorsque la cabine se trouve dans une de ses positions extrêmes. Cet objectif serait atteint par un espace libre ou un refuge au-delà des positions extrêmes. Selon le rapport d'un groupe de travail sous la direction du Seco, cette exigence de la directive sur les ascenseurs implique que les législations cantonales en matière de construction «contiennent des prescriptions analogues concernant les enveloppes construites autour de l'ascenseur...», l'objectif étant d'arriver à une sécurité satisfaisante.

La Conférence des gouvernements cantonaux et le Conseil d'Etat sont d'avis que les cantons doivent continuer à assurer leur rôle traditionnel dans ce domaine et ne doivent pas laisser légiférer la Confédération seule dans ce domaine. Cependant, cette volonté politique suppose une certaine coordination entre les cantons afin d'éviter des collisions avec le droit international, en particulier le droit européen, ou le droit fédéral. Cette coordination et l'harmonisation qui en résulte devraient être assurée par l'accord intercantonal.

Une harmonisation progressive des prescriptions techniques et de la pratique des cantons dans ce domaine peut ainsi représenter une contribution importante à l'amélioration de la compétitivité du marché intérieur suisse. L'accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce doit créer la base pour un tel développement.

La directive sur les ascenseurs est appliquée par les Etats membres depuis le 1^{er} juillet 1999. Depuis cette date, les ascenseurs qui ne sont pas conformes à cette directive ne peuvent plus être mis sur le marché dans l'UE. L'ordonnance de la Confédération sur les ascenseurs est rentrée en vigueur le 1^{er} août 1999. Afin de commencer des négociations avec l'UE en ce qui concerne ce domaine, il faut que les cantons arrêtent également les mesures nécessaires dans le domaine des exigences concernant les ouvrages (législation de référence reconnue par l'UE).

Dans le domaine des produits de construction, la situation est plus difficile à évaluer. La directive communautaire sur les produits de construction est en vigueur depuis 1998 et elle a été transposée par la plupart des Etats membres. Cependant, elle n'est opérationnelle qu'une fois que les normes concernant les produits de construction auront été adoptées. Presque 1000 normes européennes concernant les produits de construction remplacent les normes existantes européennes, mais également suisses. A partir du moment où de telles normes apparaîtront, une procédure d'évaluation de

conformité selon la directive concernée et la norme y relative sera une *condition sine qua non* pour la mise sur le marché dans l'UE d'un grand nombre de produits de construction.

II. RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES COMMERCIAUX LES PLUS IMPORTANTS

Les efforts de la Confédération et des cantons concernant l'harmonisation des différents domaines de produits doivent, entre autres, servir de base pour l'élimination des entraves techniques au commerce dans les échanges commerciaux internationaux. Dans le cadre des négociations bilatérales/sectorielles avec l'UE, cette « prestation unilatérale » de la Suisse a rendu possible la conclusion des négociations sur un accord concernant les entraves techniques au commerce, en particulier dans les domaines de produits où il y a des prescriptions identiques pour les produits des deux côtés de la frontière.

Le domaine des produits de construction n'a pas pu faire l'objet de l'accord avec l'UE signé le 21 juin 1999 parce qu'il n'y a pas de législation harmonisée en Suisse et qu'en cas de doute, il faut donc appliquer les prescriptions fédérales et les 26 législations divergentes des cantons. Du côté de l'UE, par contre, il n'y a qu'*un seul* acte juridique (la directive sur les produits de construction) qui s'applique.

Il n'était pas non plus possible de négocier d'une manière bilatérale avec l'UE le principe du Cassis-de-Dijon dans le domaine non harmonisé, étant donné que cette approche a déjà rencontré beaucoup de résistance de la part des Etats membres dans le cadre des négociations sur l'EEE. Il faut donc une base juridique harmonisée en Suisse pour pouvoir conclure des accords internationaux. Cette conclusion est également valable pour les accords sur la reconnaissance mutuelle des prescriptions techniques, respectivement des certificats ou des résultats de contrôle (accords dits ARM) avec d'autres pays membres de l'OMC.

Selon des estimations non officielles, les exportations de produits de construction suisses ont représenté un montant approximatif de plusieurs centaines de millions de francs. Il s'ensuit que de tels accords sont souhaitables.

III. CONSTITUTIONNALITÉ DE L'ACCORD INTERCANTONAL

Sur la base de la Constitution fédérale, la doctrine dominante estime qu'on ne doit pas donner la compétence à des autorités intercantionales d'arrêter des normes primaires. Par contre, la délégation de compétences législatives en ce qui concerne des questions techniques ou secondaires est généralement admise.

Le présent accord intercantonal porte sur des questions techniques déjà largement réglées par des actes législatifs internationaux ou des normes, par exemple par la directive sur les produits de construction de l'UE et par les normes européennes harmonisées qui en résultent. Le principal besoin d'agir résultera des normes harmonisées auxquelles il faut s'attendre et dont le contenu devrait préciser les prescriptions de la directive sur les produits de construction à un niveau secondaire. Le cadre des activités et des compétences de l'autorité intercantonale est donc limité. Ses tâches consisteront essentiellement à veiller à ce que la marge de manœuvres qui incombe aux cantons puisse être utilisée d'une manière efficace et qu'en même temps, les obligations internationales de la Suisse, ainsi que la législation fédérale en matière de mise sur le marché des produits de construction et des ascenseurs, ne soient pas entravées.

La matière technique à régler par l'autorité intercantonale se trouve actuellement surtout dans des ordonnances cantonales. Dans la mesure où la Confédération est compétente pour régler les exigences concernant les ouvrages, la loi fédérale sur les produits de construction délègue au Conseil fédéral la compétence d'arrêter ces prescriptions dans une ordonnance. Les compétences déléguées à l'autorité intercantonale concernent donc essentiellement des domaines qui sont normalement réglés par ordonnance.

Face à cette situation, le Conseil d'Etat considère que le présent accord intercantonal respecte la Constitution fédérale.

IV. L'ACCORD INTERCANTONAL SUR L'ÉLIMINATION DES ENTRAVES TECHNIQUES AU COMMERCE

1. En général

En premier lieu, cet accord devrait constituer la base pour des négociations avec les partenaires commerciaux de la Suisse et ainsi former l'assise pour la conclusion d'accords concernant l'élimination des entraves techniques au commerce. Dans ce contexte, des accords avec l'UE se trouvent certainement au premier plan. Par contre, on ne peut pas exclure qu'à l'avenir l'accord intercantonal servira également de base de référence pour des accords avec d'autres pays membres de l'OMC concernant les échanges internationaux de marchandises. Cependant, l'accord intercantonal vise également l'élimination des entraves techniques au commerce entre les cantons.

Globalement, il s'agit d'une matière qui concerne essentiellement des questions techniques d'un degré de complexité très élevé. Ceci justifie la résolution des questions pertinentes pour les cantons d'une manière centralisée et de contribuer ainsi à décharger les administrations cantonales et communales. L'adaptation successive au droit étranger et en

particulier la multitude des futures normes communautaires concernant les produits de construction, qui définiront définitivement les exigences en matière d'ouvrages dans certains domaines, nécessitent une approche coordonnée et cohérente en face des questions qui se poseront. Une telle approche serait presque impossible si chaque canton entreprenait seul cette tâche.

Les mesures intercantionales pour l'élimination des entraves techniques au commerce doivent naturellement être prises en étroite coopération avec la Confédération. Une telle coopération s'impose parce que c'est indéniablement la Confédération qui est compétente pour régler la mise sur le marché des produits et pour arrêter les prescriptions techniques dans ce domaine. D'autre part, ce sont les cantons qui doivent régulièrement exécuter de telles prescriptions. Les cantons doivent en outre veiller à ce que le droit cantonal qu'ils arrêtent dans le cadre de leurs compétences législatives originelles ne soit pas contraire à la législation fédérale.

2. Les dispositions de l'accord intercantonal

Section 1: Dispositions générales

Article premier – But et contenu

Dans son 1^{er} alinéa, cet article contient l'objectif principal de l'accord intercantonal, à savoir l'élimination des entraves techniques au commerce entre la Suisse et l'étranger, mais également entre les cantons. L'alinéa 2 présente le contenu de l'accord intercantonal qui est de régler la coopération entre les cantons (lettre *a*). La lettre *b* indique que dans le cadre de l'accord intercantonal, une autorité intercantonale pour l'élimination des entraves techniques au commerce sera créée, à laquelle seront déléguées certaines compétences cantonales.

Article 2 – Définitions

L'article 2, lettre *a*, définit tout d'abord la notion d'«entraves techniques au commerce». Cette définition correspond à l'article 3a de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC). La reprise de cette définition du droit fédéral est justifiée dans la mesure où la Confédération et les cantons souhaitent faire avancer ensemble l'élimination des entraves techniques au commerce et, dans le cadre d'une étroite collaboration, élaborer une législation de référence cohérente, également du point de vue de la terminologie utilisée. Une définition divergente pourrait nuire à ces efforts. L'utilisation du terme «transfrontalier», qui a remplacé le terme «international» du texte de la loi fédérale, vise à inclure également les frontières intérieures entre les cantons.

De même, l'article 2, lettres *b* et *c*, définit la notion de « prescriptions techniques » ou de « normes techniques ». Ces définitions correspondent à celles de l'article 3, lettres *b* et *c*, LETC.

Section 2: Autorité intercantonale

Article 3 – Organisation

L'article 3, alinéa 1, prévoit d'abord que pour l'exécution de l'accord intercantonal sera créée une autorité intercantonale pour l'élimination des entraves techniques au commerce. Elle se composera, selon l'alinéa 2, d'un membre par gouvernement cantonal participant à l'accord. La désignation de ce membre incombe aux cantons.

L'article 3, alinéa 3, donne à l'autorité intercantonale la compétence d'organiser ses travaux dans le cadre de l'accord intercantonal et de désigner à ces fins un bureau, un secrétariat permanent ou ad hoc ou des commissions d'experts permanentes ou ad hoc. Il s'avérera si la préparation des travaux et éventuellement l'exécution de l'accord intercantonal seront confiées à une instance intercantonale déjà existante ou s'il faudra prévoir une institution spécifique. On songera ici par exemple au secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ou à celui d'une conférence spécifique des directeurs.

Un règlement d'organisation selon l'article 3, alinéa 3, devrait clairement définir les tâches et les compétences du secrétariat ou d'éventuelles commissions d'experts. Dans le cadre du règlement d'organisation, il faudra certainement aussi régler la coopération avec les instances fédérales compétentes au niveau des experts.

Article 4 – Tâches et compétences

L'article 4 énumère les tâches et les compétences les plus importantes de l'autorité intercantonale. Les lettres *a* à *c* seront expliquées plus bas lors des commentaires sur les articles 6 à 9.

Lettre *d*: étant donné que des mesures visant à éliminer les entraves techniques au commerce ont régulièrement des effets sur le commerce intérieur et extérieur et que dans le domaine des produits de construction, ou plus précisément dans celui des exigences en matière d'ouvrages, il y a beaucoup de difficultés pour délimiter les compétences respectives, une coopération avec la Confédération est indispensable. L'autorité intercantonale représentant les cantons devrait donc, dans le domaine des compétences cantonales, défendre les intérêts des cantons face à la Confédération et coopérer avec cette dernière.

Article 5 – Prise de décisions

L'article 5 va dans le sens des dispositions respectives de l'accord sur la Conférence des gouvernements cantonaux du 8 octobre 1993.

Section 3: Prescriptions intercantionales concernant les exigences en matière d'ouvrages

Article 6 – Principes

Les compétences de l'autorité intercantonale permettront d'harmoniser les exigences cantonales en matière d'ouvrages de telle façon que celles-ci ne contredisent pas la législation fédérale (et ainsi les éventuelles obligations internationales de la Suisse) concernant la mise sur le marché des produits de construction et des ascenseurs. Ceci pourrait notamment être le cas si au niveau cantonal, au lieu d'un renvoi aux règles de l'art, existaient déjà des exigences particulières quant aux ouvrages existants qui rendraient impossible l'utilisation de produits de construction ou d'ascenseurs conformes au droit fédéral. Les prescriptions de l'autorité intercantonale se baseront essentiellement – dans la mesure où des domaines cantonaux de réglementation seront concernés – sur le cadre donné par l'annexe 1 de la directive communautaire sur les produits de construction.

La disposition de l'alinéa 2 enjoint l'autorité intercantonale de prendre en considération les normes harmonisées au niveau international, pour autant que cette prise en compte soit nécessaire pour l'élimination des entraves techniques selon l'alinéa 1. La réserve d'ordre géographique, climatique ou de mode de vie se base sur l'article concerné par la directive communautaire sur les produits de construction (art. 3, ch. 2, de la directive). Son importance ne se montrera qu'au moment où les normes harmonisées sur le plan européen devront être mises à jour dans le cadre de la directive communautaire sur les produits de construction. Celles-ci montreront essentiellement quelle sera la marge de manœuvres à disposition dans le maniement des prescriptions légales, d'une part et dans l'application de ces normes, d'autre part. La liste des différences d'ordre géographique, climatique ou de mode de vie existant en Europe ou en Suisse ne peut donc pas être établie pour l'instant.

Il incombera aux cantons d'intégrer ces réflexions dans les décisions de l'autorité intercantonale. Ce processus fixera de manière impérative pour les cantons les possibilités d'utilisation des marges de manœuvre existantes.

Section 4: Directives concernant l'exécution par les cantons des prescriptions fédérales relatives à la mise sur le marché des produits

Article 7 – Principes

Dans la mesure où la Confédération a déjà réglé la mise sur le marché des produits, elle a régulièrement délégué aux cantons des tâches d'exécution. Dans certains domaines, cette exécution diffère de canton à canton, ce qui peut sensiblement affecter la circulation des marchandises. Dans de tels cas, au niveau intercantonal et dans la mesure du possible, l'accord intercantonal devrait servir de base permettant d'harmoniser l'exécution par des directives. Une telle harmonisation n'interviendra cependant que sur demande des cantons ou du Bureau.

Article 8 – Directives dans le domaine de la mise sur le marché des produits de construction

Au cas où la Confédération devrait également déléguer des tâches d'exécution dans le cadre de la loi sur les produits de construction, l'accord intercantonal devra dès le début permettre d'harmoniser une telle exécution par le biais de directives. Une demande des cantons ne sera donc pas nécessaire dans ce cas. L'article 8 énumère quelques aspects qui pourraient s'avérer importants dans le cadre d'une exécution de la législation fédérale concernant les produits de construction.

Section 5: Prescriptions intercantionales concernant la mise sur le marché des produits

Article 9 – Principes

En tant qu'exception, cette disposition pourrait s'appliquer si, d'une part, la Confédération n'a pas (encore) épuisé ses compétences dans le cadre de l'article 31 bis, alinéa 2, de la Constitution fédérale et si, d'autre part, il y a un besoin d'agir qui persiste, nonobstant le principe du Cassis-de-Dijon ancré dans la loi sur le marché intérieur. Cependant, il n'est pas prévu de créer des compétences pour l'autorité intercantonale dans la mesure où il y aurait déjà des règlements communs harmonisés et une exécution qui fonctionne, soit au niveau fédéral soit au niveau intercantonal. Dans les domaines où les cantons n'ont par contre procédé qu'à une harmonisation ponctuelle sans arrêter des règles de droit harmonisées et complètes, il devrait être possible, sur la base de cet article, d'harmoniser la mise sur le marché des produits dans le cadre du présent accord intercantonal.

La nécessité d'arrêter de telles prescriptions pourrait se présenter s'il y avait des prescriptions et des normes harmonisées dans le commerce international et si le producteur suisse était obligé de fabriquer son produit soit selon les prescriptions cantonales divergentes, soit selon la prescription étrangère harmonisée. En outre, une nécessité d'harmonisation pourrait également surgir s'il y avait un volume non négligeable dans le commerce extérieur entre la Suisse et un partenaire étranger et qu'une harmonisation des prescriptions concernant les produits concernés pouvait faciliter l'exportation des produits originaires de la Suisse.

Les prescriptions et les directives arrêtées sur la base des articles 6, 7, 8 et 9 sont obligatoires pour les cantons. Fondamentalement, il s'agit de prescriptions et de directives de nature éminemment technique qui, en outre – surtout en ce qui concerne les exigences en matière d'ouvrages – reprennent dans l'essentiel des réglementations internationales au niveau des cantons. L'objectif visé est toujours l'harmonisation du droit dans le domaine des prescriptions techniques. La marge de manœuvres de l'autorité intercantonale est donc relativement étroite. Elle doit cependant veiller à ce que les modèles internationaux soient transposés au niveau cantonal d'une manière coordonnée. Surtout dans le domaine des

exigences concernant les ouvrages, elle ne donnera en règle générale aux cantons qu'un cadre que ceux-ci ne devraient pas dépasser afin de ne pas entraver les modèles internationaux et éventuellement le droit fédéral. Une telle approche permettrait de créer une base suffisante pour une législation cantonale de référence en vue d'accords avec des pays tiers.

Section 6: Financement

Article 10 – Répartition des coûts

Cette disposition correspond à celle contenue dans l'accord sur la Conférence des gouvernements cantonaux, du 8 octobre 1993.

Il est extrêmement difficile d'estimer les coûts dans le domaine des entraves techniques au commerce car il s'agit d'un domaine très diversifié. Si l'on part de l'idée que des tiers intéressés supporteraient eux-mêmes leurs dépenses dans le cadre des commissions d'experts, il n'y aurait des coûts que pour le secrétariat et éventuellement pour le traitement externe en ce qui concerne des questions spéciales. Les coûts annuels devraient donc se situer entre 50.000 et 100.000 francs. De nouveaux développements dans le secteur du New Public Management pourraient toutefois conduire à ce que l'on doive indemniser les experts des administrations cantonales auxquels on recourt pour la préparation des affaires techniques. L'estimation des dépenses y relatives est impossible pour l'instant. Il reviendra à l'autorité intercantonale de fixer des règlements appropriés.

Section 7: Dispositions finales

Article 11 – Publication des prescriptions et des directives

Afin de satisfaire à l'objectif d'une législation de référence transparente et cohérente, les cantons s'obligent à publier les prescriptions et les directives de l'autorité intercantonale selon leurs prescriptions et possibilités cantonales.

Article 12 – Adhésion et dénonciation

Pas de remarques.

Article 13 – Entrée en vigueur

Cette disposition correspond à une disposition semblable de l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP).

V. CONCLUSION

Le présent rapport explique en détail les raisons de la nécessité d'harmoniser les prescriptions suisses dans le domaine des produits de construction et celui des ascenseurs. Le Conseil d'Etat juge qu'une telle

harmonisation est nécessaire afin de garantir à l'avenir, dans la mesure du possible, un accès non discriminatoire au marché de l'UE aux producteurs suisses.

Les mesures législatives sont proposées en vue de la conclusion éventuelle d'accords internationaux, notamment de l'inclusion du domaine des produits de construction dans l'accord concernant les entraves techniques au commerce entre la Suisse et l'UE, signé le 21 juin 1999. L'AIETC garantit en outre que les compétences cantonales dans le domaine de la construction restent largement intactes et que les circonstances locales continuent à pouvoir être prises en compte.

Le 23 octobre 1998, dans le cadre de l'assemblée plénière de la CdC, le gouvernement a approuvé le présent accord intercantonal. La signature de l'accord par le canton de Neuchâtel est intervenue le 21 octobre 1998.

Le présent rapport a été soumis, pour information, à la commission des affaires extérieures, le 6 mai 2002.

Suite aux réflexions présentées nous vous demandons, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les députés, de bien vouloir accepter le projet d'adhésion à l'accord intercantonal sur les entraves techniques au commerce que nous soumettons au Grand Conseil.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 14 août 2002

Au nom du Conseil d'Etat :

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
P. HIRSCHY	J.-M. REBER

Décret
portant adhésion du canton de Neuchâtel
à l'accord intercantonal sur l'élimination
des entraves techniques au commerce

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu l'article 56 de la Constitution cantonale ;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 14 août 2002,
décète :

Article premier Le Grand Conseil du canton de Neuchâtel approuve l'adhésion à l'accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce adopté le 23 octobre 1998 par la Conférence des gouvernements cantonaux.

Art. 2 L'entrée en vigueur pour le canton de Neuchâtel de l'accord intercantonal est fixée conformément à l'article 13 dudit accord.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC)

Section 1: Dispositions générales

Article premier – But et contenu

¹ Le présent accord intercantonal est conclu afin d'éliminer les entraves techniques au commerce qui subsistent entre la Suisse et des pays étrangers ou entre les cantons.

² L'accord règle:

- a) la coopération entre les cantons;
- b) l'organisation de l'autorité intercantonale des entraves techniques au commerce (l'autorité intercantonale) ainsi que ses tâches et ses compétences;
- c) le financement des activités de l'autorité intercantonale.

Article 2 – Définitions

Au sens du présent accord, on entend par:

- a) *entraves techniques au commerce*: les entraves aux échanges transfrontaliers de produits qui résultent de la divergence des prescriptions ou des normes techniques, de l'application divergente de telles prescriptions ou de telles normes, ou de la non-reconnaissance notamment des essais, des évaluations de la conformité, des enregistrements ou des homologations¹⁰⁾;
- b) *prescriptions techniques*: les règles de droit fixant des exigences, dont la réalisation constitue une condition de l'offre, de la mise sur le marché de la mise en service de l'utilisation ou de l'élimination d'un produit et qui portent notamment sur:
 1. la composition, les caractéristiques, l'emballage, l'étiquetage ou le signe de conformité des produits;
 2. la production, le transport ou l'entreposage des produits;
 3. les essais, l'évaluation de conformité, l'enregistrement, l'homologation ou la procédure d'obtention du signe de conformité.¹¹⁾
- c) *normes techniques*: les règles, directives ou particularités sans contrainte juridique, fixées par des organisations ad hoc et concernant en particulier la fabrication, la composition, les caractéristiques, l'emballage et l'étiquetage de produits, l'examen ou l'appréciation de la conformité¹²⁾.

¹⁰⁾ Art. 3 a, lit. a, de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) du 6 octobre 1995, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1996; RS 946.51.

¹¹⁾ Art. 3 b, lit. b, LETC.

¹²⁾ Art. 3 a, lit. c LETC.

Section 2: Autorité intercantonale

Article 3 – Organisation

¹ Pour l'exécution du présent accord, une autorité intercantonale des entraves techniques au commerce sera créée. Elle adoptera son propre règlement d'organisation.

² Chaque gouvernement cantonal des cantons participant à l'accord délègue un de ses membres dans cette autorité intercantonale.

³ Pour la préparation et l'exécution de ses décisions, l'autorité intercantonale peut désigner:

- a) un bureau;
- b) un secrétariat permanent ou intermittent;
- c) des commissions d'expert permanentes ou intermittentes.

L'autorité intercantonale définit les tâches et les compétences de ces instances dans un règlement d'organisation.

Article 4 – Tâches et compétences

L'autorité intercantonale est notamment compétente pour:

- a) édicter des prescriptions concernant les exigences en matière d'ouvrages (art. 6);
- b) édicter des directives pour l'exécution des prescriptions sur la mise sur le marché de produits (art. 7 et 8);
- c) édicter des prescriptions concernant la mise sur le marché de produits (art. 9);
- d) la coordination de ses activités avec celles de la Confédération.

Article 5 – Prise de décisions

¹ L'autorité intercantonale prend ses décisions à la majorité de 18 voix.

² Chaque canton partie à l'accord dispose d'une voix.

³ Les détails sont réglés dans le règlement d'organisation de l'autorité intercantonale.

Section 3: Prescriptions intercantionales concernant les exigences en matière d'ouvrages

Article 6 – Principes

¹ Dans la mesure où elles ne relèvent pas de la compétence de la Confédération, l'autorité intercantonale édicte des directives sur les exigences en matière d'ouvrages qui s'avèrent nécessaires pour l'élimination des entraves techniques au commerce.

² Elle tient compte des normes internationales harmonisées. Cependant, elle peut tenir compte des différences éventuelles de conditions géographiques ou climatiques ou de mode de vie ainsi que des différences éventuelles de niveau de protection existant entre les cantons et les communes.

³ Ces prescriptions sont obligatoires pour les cantons.

⁴ Les prescriptions cantonales et communales concernant la protection du paysage, du patrimoine et des monuments demeurent réservées.

Section 4: Directives concernant l'exécution par les cantons des prescriptions fédérales relatives à la mise sur le marché des produits

Article 7 – Principes

¹ Sur demande d'un canton ou du Bureau, l'autorité intercantonale arrête des directives visant à harmoniser l'exécution de prescriptions sur la mise sur le marché des produits, dans la mesure où la Confédération a confié cette exécution aux cantons.

² Ces directives sont obligatoires pour les cantons.

Article 8 – Directives dans le domaine de la mise sur le marché des produits de construction

¹ L'autorité intercantonale peut arrêter des directives d'exécution dans le domaine de la mise sur le marché des produits de construction, en particulier en ce qui concerne:

- a) les produits qui ne jouent qu'un rôle mineur en matière de santé et de sécurité¹³⁾;
- b) les produits qui sont destinés à une application spécifique unique¹⁴⁾.

² Ces directives d'exécution sont obligatoires pour les cantons.

Section 5: Prescriptions intercantionales sur la mise sur le marché des produits

Article 9 – Principes

¹ L'autorité intercantonale arrête des prescriptions sur la mise sur le marché des produits dans la mesure où elles ne relèvent pas de la compétence de la Confédération ou que la Confédération n'a pas arrêté des prescriptions dans

¹³⁾ Art. 4 de la Directive sur les produits de construction (Directive 89/106/CEE relative au rapprochement des prescriptions juridiques et administratives des Etats membres de l'UE sur les produits de construction; JOCE n° L 40 du 12.2.1989, p. 12, modifiée par la directive 93/68/CE du Conseil du 22.7.1993 (JOCE n° L 220 du 30.8.1993, p. 1); cette directive peut être obtenue auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3003 Berne ou auprès du Centre suisse d'informations pour les règles techniques (switec), Mühlebachstrasse 54, 8008 Zurich).

¹⁴⁾ Déclaration n° 2 au procès-verbal de la directive sur les produits de construction.

ce domaine et dans la mesure où elles s'avèrent nécessaires pour éliminer des entraves techniques au commerce entre les cantons ou entre les cantons et les pays étrangers.

² Elle peut désigner des normes techniques harmonisées sur le plan international.

³ Ces prescriptions sont obligatoires pour les cantons.

Section 6: Financement

Article 10 – Répartition des coûts

Les coûts liés à l'activité de l'autorité intercantonale, de son secrétariat et des commissions d'experts seront répartis entre les cantons parties au présent accord selon le nombre de leur population.

Section 7: Dispositions finales

Article 11 – Publication des prescriptions et des directives

Les cantons assurent la publication des prescriptions et directives arrêtées par l'autorité internationale selon leurs propres règles.

Article 12 – Adhésion et dénonciation

¹ L'adhésion au présent accord ou la dénonciation doit être déclarée à l'autorité intercantonale qui en informera la Confédération.

² Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord, ces communications doivent être faites à la Conférence des gouvernements cantonaux.

³ La dénonciation devient effective à la fin de la troisième année civile qui la suit.

Article 13 – Entrée en vigueur

Le présent accord entrera en vigueur dès que dix-huit cantons au moins y auront adhéré et qu'il aura été publié dans le Recueil officiel des lois fédérales; pour les cantons qui y adhèrent plus tard, l'accord entrera en vigueur avec la publication de leur adhésion dans le Recueil officiel des lois fédérales.

Adopté par la Conférence des gouvernements cantonaux à Berne le 23 octobre 1998.

Le président

Le secrétaire

Liste des abréviations

AIETC	Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce
ARM	Accords de reconnaissance mutuelle
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CEE	Communauté économique européenne
CEN	Certified european norm (norme européenne certifiée)
CO	Code des obligations
EEE	Espace économique européen
FF	Feuille officielle
JOCE	Journal officiel des communautés européennes
LETC	Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce
LMI	Loi fédérale sur le marché intérieur
LPCo	Loi fédérale sur les produits de construction
OMC	Organisation mondiale du commerce
RS	Recueil systématique
UE	Union européenne

TABLE DES MATIÈRES	Pages
CONDENSÉ	1
INTRODUCTION	2
I. SITUATION INITIALE	3
1. Généralités	3
2. La situation en Suisse	5
A. <i>Au niveau de la Confédération</i>	5
B. <i>Au niveau des cantons</i>	6
II. RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES COMMERCIAUX LES PLUS IMPORTANTS	8
III. CONSTITUTIONNALITÉ DE L'ACCORD INTERCANTONAL	8
IV. L'ACCORD INTERCANTONAL SUR L'ÉLIMINATION DES ENTRAVES TECHNIQUES AU COMMERCE	9
1. En général	9
2. Les dispositions de l'accord intercantonal	10
<i>Section 1: Dispositions générales</i>	10
<i>Section 2: Autorité intercantonale</i>	11
<i>Section 3: Prescriptions intercantonales concernant les exigences en matière d'ouvrages</i>	12
<i>Section 4: Directives concernant l'exécution par les cantons des prescriptions fédérales relatives à la mise sur le marché des produits</i>	12
<i>Section 5: Prescriptions intercantonales concernant la mise sur le marché des produits</i>	13
<i>Section 6: Financement</i>	14
<i>Section 7: Dispositions finales</i>	14
V. CONCLUSION	14
Décret portant adhésion du canton de Neuchâtel à l'accord intercantonale sur l'élimination des entraves techniques au commerce	16
Annexe 1 Accord intercantonale sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC)	17
Annexe 2 Liste des abréviations	21