



15.084

Message concernant la loi fédérale sur la protection contre les dangers liés au rayonnement non ionisant et au son (LRNIS)

du 11 décembre 2015

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale sur la protection contre les dangers liés au rayonnement non ionisant et au son, en vous proposant de l'adopter.

Simultanément, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

2010 P 10.3776 Prendre des mesures pour l'utilisation de lasers dangereux
(N 17.10.2010, Bugnon)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

11 décembre 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La nouvelle loi fédérale vise à protéger l'être humain du rayonnement non ionisant (RNI) et du son pouvant mettre en danger sa santé. Elle comprend des réglementations complémentaires aux normes fédérales existantes et règle l'utilisation des produits qui génèrent des expositions au RNI ou au son dangereuses pour la santé, tout comme les situations d'exposition dangereuses pour la santé résultant de l'utilisation de tels produits. La nouvelle loi permet en outre d'établir le principe d'une interdiction complète des pointeurs laser dangereux.

Contexte

La plupart des produits émettant un RNI ou du son ne représentent pas un problème sanitaire. Il existe cependant des produits dont les émissions de RNI ou de son constituent une nuisance importante pour l'être humain, s'ils ne respectent pas les instructions de sécurité du fabricant et/ou s'ils ne sont pas utilisés avec la prudence requise. Dans cette catégorie des produits puissants, on trouve notamment les solariums qui, s'ils sont mal utilisés ou utilisés de manière excessive, peuvent provoquer des brûlures cutanées et des cancers de la peau. Les lasers médicaux qui ont fait leur entrée dans la branche de l'esthétique ces dernières années en font également partie. Ils sont parfois manipulés dans le cadre d'une activité commerciale par des personnes ne disposant pas des qualifications techniques nécessaires. En l'absence de bases légales correspondantes, il est actuellement impossible de s'assurer que les personnes qui exploitent de telles installations à titre commercial respectent les instructions de sécurité des fabricants ou de prescrire leur utilisation par des personnes qualifiées.

Contenu du projet

La nouvelle loi vise par conséquent à améliorer la sécurité lors de l'utilisation de ces produits. Le projet de loi est principalement basé sur la responsabilité individuelle des personnes concernées et s'inscrit ainsi dans la philosophie de la législation sur la sécurité des produits. La Confédération et les cantons doivent être en mesure, à l'avenir, de contrôler que les instructions de sécurité du fabricant sont bien respectées. S'agissant de produits qui ne peuvent être utilisés en toute sécurité que par des professionnels qualifiés, la Confédération devra en outre élaborer, d'entente avec les branches concernées, des règles contraignantes en matière de formation et d'utilisation et exiger une attestation de compétences. La Confédération doit en outre pouvoir interdire l'utilisation à des fins commerciales ou professionnelles de certains produits particulièrement dangereux.

La nouvelle loi couvre par ailleurs les situations qui présentent un danger pour la santé et qui ne peuvent pas être réglées uniquement dans la perspective des produits ou de leur utilisation. Il s'agit principalement de certaines situations d'exposition lors de manifestations publiques telles que les spectacles laser, où différentes sources de RNI ou de son puissantes agissent, parfois simultanément, sur les personnes. La protection contre le RNI et le son émanant de sources environnemen-

tales, telles que les antennes de téléphonie mobile et les lignes électriques, ainsi que de sources sur le lieu de travail continue d'être réglée par les droits de l'environnement et du travail et n'est donc pas concernée par le présent projet de loi.

En cas de mise en danger très importante de la santé, la nouvelle loi prévoit en dernier recours la possibilité d'interdire l'importation, le transit, la vente et la détention de produits. Une telle mesure vise actuellement les pointeurs laser dangereux dont le rayonnement dépasse largement les valeurs limites permettant de protéger les yeux et la peau. Ces pointeurs laser constituent un grave danger pour la population et posent un problème de sécurité important dans certaines professions, en aéronautique par exemple. Lorsque les rayons puissants émis par ce type de lasers atteignent l'œil, il peut en résulter, outre un phénomène d'éblouissement, des lésions de la rétine qui se traduisent par une baisse de l'acuité visuelle, voire une cécité.

Les nouvelles réglementations ne peuvent pas être intégrées dans les normes fédérales existantes, car elles ne s'accordent pas avec leur systématique. Les problèmes occasionnés par les produits générateurs de RNI ou de son que cette loi entend résoudre résultent par exemple en premier lieu de leur utilisation inadéquate ou inappropriée. Or, une réglementation de l'utilisation des produits dans le cadre de la législation actuelle en matière de sécurité des produits serait en grande partie contraire au système ou ne serait possible que de manière très limitée.

Enfin, la nouvelle loi vise également à créer la base légale sur laquelle l'Office fédéral de la santé publique pourra réunir les bases scientifiques en vue de l'application de la présente loi et informer le public de manière appropriée.

Les tâches d'exécution sont assumées pour l'essentiel par les cantons. La Confédération n'exécutera que certains aspects particuliers de la loi. Cette compétence d'exécution de la Confédération comprend aussi la réalisation d'aides à l'exécution, qui doivent être mises à disposition pour les contrôles cantonaux.

Table des matières

Condensé	380
Liste des abréviations utilisées	384
1 Grandes lignes du projet	386
1.1 Contexte	386
1.1.1 Mise en danger de la santé par le RNI ou le son et mesures nécessaires	386
1.1.2 Mesures prises ou proposées à ce jour	390
1.1.3 Etat actuel du droit	391
1.1.4 Mandat du Conseil fédéral en vue d'une loi nouvelle et autonome	394
1.2 Dispositif proposé	394
1.3 Appréciation de la solution retenue	397
1.3.1 Réflexions sur la systématique à adopter	397
1.3.2 Procédure de consultation	399
1.3.3 Remaniement de l'avant-projet	401
1.4 Adéquation des moyens requis	402
1.5 Comparaison avec le droit étranger	403
1.5.1 Développements internationaux	403
1.5.2 Etat du droit dans l'UE	404
1.6 Mise en œuvre	405
1.7 Classement d'interventions parlementaires	406
2 Commentaire des dispositions	407
3 Conséquences	420
3.1 Conséquences pour la Confédération	421
3.1.1 Conséquences financières et sur l'état du personnel	421
3.1.2 Rapport coût-bénéfice	421
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne	422
3.3 Conséquences économiques	424
3.4 Conséquences sanitaires et sociales	425
3.5 Conséquences pour les organisations professionnelles	426
4 Relation avec le programme de la législation et avec les stratégies nationales de la Confédération	427
4.1 Relation avec le programme de la législation	427
4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	427
5 Aspects juridiques	427
5.1 Constitutionnalité	427
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales	427

5.3	Forme de l'acte à adopter	428
5.4	Frein aux dépenses	429
5.5	Délégation de compétences législatives	429
Loi fédérale sur la protection contre les dangers liés au rayonnement non ionisant et au son (LRNIS) (Projet)		431

Liste des abréviations utilisées

AFD	Administration fédérale des douanes
AIR	analyse d'impact de la réglementation
al.	alinéa
art.	article
BFC	Bureau fédéral de la consommation
CE	Communauté européenne
CEM	champs électromagnétiques
CFLB	Commission fédérale pour la lutte contre le bruit
CPR	Commission fédérale de protection contre les radiations et de surveillance de la radioactivité
Cst	Constitution
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DPA	loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS 313.0)
DSGP	directive relative à la sécurité générale des produits (2001/95/CE)
EEE	Espace économique européen
GHz	gigahertz
Hz	hertz
IARC	International Agency for Research on Cancer - Centre international de recherche sur le Cancer
ICNIRP	Commission internationale pour la protection contre les rayonnements non ionisants
IPL	lumière intense pulsée / Intense pulsed light
LAA	loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accident (RS 832.20)
LArm	loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (loi sur les armes, RS 514.54)
LDAI	loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (loi sur les denrées alimentaires, RS 817.0)
let.	lettre
LETC	loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (RS 946.51)
LIC	loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (RS 944.0)
LIE	loi fédérale du 24 juin 1992 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (loi sur les installations électriques, RS 734.0)
LPE	loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, RS 814.01)
LPTH	loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques, RS 812.21)

LRaP	loi fédérale du 22 mars 1991 sur la radioprotection (RS 814.50)
LSPro	loi fédérale du 12 juin 2009 sur la sécurité des produits (RS 930.11)
LTr	loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, RS 822.11)
LVD	Low Voltage Directive (Directive 2006/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension)
METAS	Institut national de métrologie
MRA	Mutual Recognition Agreement du 21 juin 1999 entre la Confédération Suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (RS 0.946.526.81)
MRI	Magnetic Resonance Imaging
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMS (WHO)	Organisation mondiale de la santé (World Health Organization)
OPA	ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (ordonnance sur la prévention des accidents, RS 832.30)
OSLa	ordonnance du 28 février 2007 sur la protection contre les nuisances sonores et les rayons laser lors de manifestations (ordonnance son et laser, RS 814.49)
PA	loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021)
RFID	Radio-frequency identification (système de reconnaissance des personnes par puces de radio-identification)
RNI	rayonnement non ionisant
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SUVA	Caisse nationale suisse en cas d'accident
UE	Union européenne
UV	rayonnement ultraviolet

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

L'utilisation de produits générateurs de RNI ou de son a causé de plus en plus de problèmes ces dernières années et leur résolution nécessite la création d'une nouvelle base légale.

Le rayonnement non ionisant (RNI) comprend le rayonnement ultraviolet (UV), la lumière visible, le rayonnement infrarouge et les champs électromagnétiques (CEM). Le son comprend le son audible, les ultrasons et les infrasons.

1.1.1 Mise en danger de la santé par le RNI ou le son et mesures nécessaires

Produits qui engendrent de fortes expositions au RNI ou au son

Il existe toute une série de produits qui exposent l'être humain à un fort RNI ou à un son puissant, parce que les utilisateurs ne les emploient pas correctement ou conformément aux instructions du fabricant. L'utilisation inadéquate de tels produits peut entraîner rapidement un dépassement des valeurs limites, donc une mise en danger de la santé.

L'exemple le plus connu et qui fait le plus débat est le solarium, un type d'installation fréquenté régulièrement par 10 % et occasionnellement par 40 % de la population¹. Pour exercer un effet bronzant, les solariums émettent un puissant rayonnement UV qui, selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), peut provoquer² des cancers, être à l'origine d'un vieillissement prématuré de la peau, et même entraîner des brûlures sévères. Les solariums présentent un réel danger surtout lorsqu'ils sont mal entretenus ou utilisés de manière inadéquate et qu'ils exposent de ce fait les clients à un rayonnement intense. En revanche, les dispositifs exploités conformément aux prescriptions d'installation, d'utilisation et d'entretien prévues par la norme européenne régissant les appareils d'irradiation cutanée³ génèrent une exposition moins importante et sont tolérables d'un point de vue sanitaire. Egalement reconnue par la Suisse, cette norme déterminante aussi bien à l'égard des exigences de sécurité imposées au fabricant que de la mise sur le marché de solariums définit notamment le rayonnement maximum autorisé, prescrit un remplacement des lampes défectueuses en conformité avec l'appareil et demande l'apposition de mises en garde attirant l'attention des utilisateurs sur la dangerosité d'une exposition exces-

¹ gfs 2010. Solariennutzung in der Schweiz. <http://www.bag.admin.ch> > Thèmes > Rayonnement, radioactivité et son > Rayonnement UV > Solarium

² WHO/IARC Exposure to artificial UV radiation and skin cancer: 2005

³ SN EN 60335-2-27: 2010. Appareils électrodomestiques et analogues – Sécurité – Partie 2–27: Règles particulières pour les appareils d'exposition de la peau aux rayonnements ultraviolets et infrarouges

sive aux rayons UV et sur la manière d'utiliser les appareils en toute sécurité. La norme définit par ailleurs une partie obligatoire du manuel d'utilisation des solariums, qui doit inclure une liste des critères d'exclusion en matière de fréquentation des solariums. L'exclusion concerne par exemple les jeunes de moins de 18 ans. Pour ramener les risques pour la santé à un niveau acceptable, les exploitants de solariums devraient respecter les instructions d'installation, d'utilisation et de maintenance prévues par la norme européenne et les fabricants. Ils doivent mettre à la disposition des clients des appareils correctement réglés. La pratique montre cependant que souvent, tant en Suisse qu'à l'étranger, les exploitants ne respectent pas pleinement ces directives. Par conséquent, des mesures s'avèrent nécessaires dans ce domaine.

Il s'agit donc de s'assurer que les instructions de sécurité du fabricant soient respectées lors de l'utilisation de produits générant un RNI ou du son.

Il existe par ailleurs des produits qui, pour atteindre l'effet souhaité, engendrent de fortes expositions humaines au RNI ou au son. Ces expositions sont souvent nettement supérieures aux valeurs limites. Même en cas de respect des instructions de sécurité des fabricants, ces produits ne peuvent pas être utilisés en toute sécurité si la qualification technique fait défaut. De tels produits sont utilisés, par exemple, dans le cadre de traitements médicaux. Ces traitements supposent de la part des professionnels qu'ils procèdent à une pesée d'intérêts entre le bénéfice sur le plan médical et les risques. Depuis quelques années, ces produits ont fait leur entrée dans le domaine de l'esthétique et sont très largement utilisés pour les soins esthétiques. Ils servent alors essentiellement à éliminer des poils non désirés, à rajeunir une peau fatiguée par l'âge ou altérée pour d'autres raisons ou encore à effacer des tatouages. Dans certains cas, les produits utilisés entraînent une forte exposition à de la lumière intense pulsée (IPL), à des rayons laser ou à des champs électromagnétiques (CEM) à haute fréquence. La branche de l'esthétique propose aussi toujours plus souvent des traitements amincissants ou de modelage du corps censés éliminer l'excédent de graisse au moyen d'ultrasons, de rayons laser, de rayons infrarouges, voire d'exposition à la chaleur ou à des champs électromagnétiques. Cette évolution s'est encore accentuée depuis l'arrivée sur le marché de modèles simples et peu onéreux à utiliser chez soi. Enfin, on trouve également dans le commerce des matelas magnétiques pour le repos et le bien-être supposés améliorer l'état général mais dont le rayonnement magnétique dépasse largement les valeurs limites admises.

La technologie IPL est la technologie de traitement par RNI la plus souvent utilisée dans le domaine de l'esthétique: selon une enquête récente de l'Office fédéral de santé publique (OFSP), environ 10 % de la population s'est déjà soumise à des traitements de ce type⁴. Du fait de la complexité des appareils à lumière pulsée, seules des personnes qualifiées sont en mesure de les manipuler en toute sécurité. Ce n'est le cas ni des particuliers, ni des personnes qui les proposent à des fins commerciales et qui ne disposent pas de la formation nécessaire. Des mesures de rayonnement effectuées sur mandat de l'OFSP ont mis en évidence que les expositions à des appareils à lumière pulsée étaient largement supérieures aux valeurs limites fixées visant à éviter les brûlures cutanées, que ce soit dans le cadre d'une utilisation à

⁴ gfs 2013. Studie nichtionisierende Strahlung und Schall

domicile ou commerciale. Il existe donc un risque de lésions durables de la peau ou de brûlures. Ces mises en danger décrites de manière détaillée dans la littérature scientifique sont fréquentes en Suisse, selon des représentants de la branche esthétique et du corps médical. Elles sont encore aggravées par le fait que les éventuels effets à long terme n'ont pas fait l'objet d'études. Pour des raisons de méthodologie, l'enquête mentionnée ne permet pas d'indiquer un nombre précis de cas de complications. Sur la base de cette enquête, on suppose qu'environ 90 000 personnes de la population totale âgée de 18 ans et plus auraient développé des complications après un traitement basé sur le RNI ou le son.

Les traitements avec des produits générant de très fortes expositions doivent être exclusivement pratiqués par des personnes qui peuvent démontrer qu'elles disposent des qualifications requises.

Pointeurs laser

Les pointeurs laser sont des dispositifs laser opérés manuellement servant d'aide dans le cadre de présentations. Utilisés à des fins de démonstration, des instruments dont le rayonnement respecte les valeurs retenues pour ne pas occasionner de lésions optiques ou cutanées suffiraient amplement. Or, d'autres types de pointeurs laser sont toujours plus nombreux à circuler; ces produits de très forte puissance, qui dépassent de plus de mille fois ces valeurs limites, constituent un grave danger pour les yeux et la peau et présentent aussi un risque d'incendie. Des produits aussi puissants ne peuvent plus être utilisés de manière sensée et présentent un risque important d'être employés abusivement. Souvent fabriqués à l'étranger, ces articles peuvent être commandés via Internet à titre privé ou commercial, importés en Suisse sans contrôle et mis en circulation.

Lorsque des rayons laser de cette puissance atteignent l'œil, ils provoquent, dans le meilleur des cas, des lésions réversibles. Outre des phénomènes d'aveuglement, ils peuvent aussi endommager la rétine car ni la cornée ni le corps vitré ne les absorbent. Les rayons laser de forte puissance provoquent des dommages photochimiques réversibles et des brûlures irréversibles de la rétine pouvant entraîner une perte de l'acuité visuelle ou une cécité.

Même passagers, les éblouissements peuvent porter atteinte aux personnes pilotant un avion ou conduisant un véhicule. Ils constituent ainsi un danger pour la sécurité publique. De tels éblouissements sont aussi possibles avec des pointeurs laser qui respectent les limites pour les yeux et la peau. Pour preuve, quelque 400 attaques au laser ont été perpétrées sur des pilotes en Suisse ces dernières années. Ces attaques se produisent généralement juste avant l'atterrissage et provoquent un aveuglement d'une certaine durée, l'apparition de taches noires ou de couleur sur la rétine, un daltonisme partiel et des troubles de la perception. Les pilotes risquent de ne plus distinguer les instruments de bord et être amenés à effectuer des gestes incontrôlés, mettant ainsi l'avion en danger. La plupart du temps, les pilotes victimes d'agressions au laser interrompent la manœuvre d'atterrissage par mesure de sécurité, ce qui entraîne d'importantes pertes économiques. Le risque existe également que des personnes fixent un pointeur laser sur un pied et visent des avions en plein vol. Les pilotes d'avion ne sont pas les seuls professionnels menacés: les équipages d'hélicoptère sont eux aussi très fortement exposés. Ils occupent un habitacle entièrement

en verre et portent des casques ou des appareils de vision nocturne qui peuvent accentuer l'éblouissement. Le daltonisme partiel constitue le problème le plus sérieux lors d'agressions dirigées contre des conducteurs de locomotives car il empêche la perception des signaux et des instruments de contrôle. Enfin, les attaques dirigées contre des policiers sont dangereuses car les casques qu'ils portent, transparents et de forme incurvée, concentrent les rayons laser et ne facilitent pas une réaction d'évitement.

Les pointeurs laser dangereux doivent être interdits eu égard aux dangers qu'ils représentent sur le plan de la santé et la sécurité.

Situations qui mettent la santé en danger

Des situations dans lesquelles surviennent de fortes expositions au RNI ou au son se produisent par exemple quand se superposent lesdites expositions de plusieurs produits puissants qui dépassent déjà séparément les valeurs limites. Ainsi, des expositions dangereuses pour la santé peuvent souvent se produire lors de manifestations telles que des concerts ou dans des clubs, que ce soit par le son ou par le RNI émis par des spectacles laser, de puissants projecteurs, des stroboscopes ou des lampes à UV agissant sur le public. Actuellement, ces risques sont limités, partiellement du moins, par les valeurs applicables aux sons produits ou amplifiés par électroacoustique et aux rayons laser, qui sont fixées dans l'ordonnance son et laser du 28 février 2007 (OSLa)⁵. L'OSLa engage par ailleurs la responsabilité des organisateurs: ceux-ci doivent informer le public des nuisances et des dangers existants, lui proposer si nécessaire de quoi se protéger, comme des protections auditives, et mettre à sa disposition des zones moins exposées au RNI et au bruit.

Pour assurer une protection suffisante du public lors de manifestations, la base légale contenue actuellement dans la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁶ doit être complétée par les dispositions inscrites dans la nouvelle loi et, s'agissant de la superposition d'expositions à des sources différentes, des mesures adéquates doivent être prises afin d'éviter les dangers qui en résultent pour la santé.

Effets à long terme du RNI ou du son

Des effets à long terme peuvent en particulier être observés pour le rayonnement solaire. Ce rayonnement est à la fois l'une des conditions fondamentales de la vie et une source importante d'exposition au RNI; il peut aussi être à l'origine de maladies graves. La situation dans ce domaine s'est aggravée au cours des dernières décennies en raison notamment d'évolutions sociétales: les nouveaux modes de comportement de la population conduisent à une trop forte exposition aux rayons ultraviolets du soleil et entraînent, en Suisse, quelque 13 000 cas de cancers de la peau et environ

⁵ RS 814.49

⁶ RS 814.01

350 décès par an⁷. Le rayonnement solaire présente aussi des effets positifs importants. La part d'UV du rayonnement solaire est indispensable à la peau pour lui permettre de fabriquer la vitamine D, une substance vitale pour l'organisme. L'information en matière de protection solaire doit par conséquent être adaptée au risque.

Les nuisances sonores importantes liées aux loisirs, qui peuvent endommager l'ouïe de manière irréversible, constituent également un problème. Une enquête⁸ mandatée par l'OFSP montre qu'en Suisse, une personne sur trois a connu des troubles passagers de l'audition dus à des nuisances sonores trop importantes au cours des cinq dernières années et qu'un million de personnes souffrent d'acouphènes chroniques. Les acouphènes peuvent entraîner des problèmes psychiques et des insomnies.

Des études effectuées ces dix dernières années montrent en outre que la lumière visible agit profondément sur la physiologie humaine et qu'elle régit les phases de sommeil et d'éveil, notamment par des processus chronobiologiques. La question qui se pose ici est de savoir comment ces processus peuvent être influencés par de nouvelles technologies de la lumière et de l'image (par exemple les LED).

De nombreuses situations dans lesquelles le RNI ou le son mettent en danger la santé peuvent être désamorçées grâce au comportement approprié et responsable de la population. Il faut toutefois qu'elle soit informée en conséquence.

Les nouvelles technologies dans le domaine du RNI et du son doivent donc être évaluées sous l'angle de leur dangerosité. A cet effet, les autorités sanitaires sont invitées à réunir les éléments indispensables, à en déduire des mesures pertinentes et à informer la population et les milieux intéressés de l'état des connaissances les plus récentes.

1.1.2 Mesures prises ou proposées à ce jour

Cela fait déjà un certain temps que la Confédération a identifié les dangers pour la santé dans les domaines du RNI et du son. Plusieurs interventions parlementaires demandant des solutions aux problèmes posés par les solariums, les lasers et pointeurs laser, les systèmes d'identification et antiviol de marchandises par radiofréquence et pour d'autres produits ont par ailleurs été déposées. Les rapports rédigés en réponse à ces interventions^{9, 10, 11} décrivent non seulement la problématique

⁷ Office fédéral de la statistique (OFS), National Institute for Cancer Epidemiology and Registration (NICER), Registre Suisse du Cancer de l'Enfant (RSCE) Le cancer en Suisse – Etat et évolution de 1983 à 2007, Neuchâtel 2011 Swiss Association of Cancer Registries (VSKR) Cancer in Switzerland – Volume 1 Statistics of Incidence, Geneva 2003 Swiss Association of Cancer Registries (VSKR) Cancer in Switzerland – Volume 2 Statistics of Mortality, Geneva 2003

⁸ gfs.bern. Befragung Schallexposition und Gehör. 2012

⁹ Rapport «Rayonnements non ionisants et protection de la santé en Suisse – Vue d'ensemble, besoins et recommandations» du 24 mai 2006 en exécution du postulat Sommaruga 00.3565 «Rayons non ionisants. Valeurs limites»

¹⁰ Rapport du 16 mars 2007 en exécution du postulat 04.3594 Allemann «Réseaux sans fil. Risques potentiels»

technique, mais aussi la situation juridique actuelle et esquissent les réglementations nécessaires. En 2006, la Confédération a chargé un groupe de travail interdépartemental «Rayonnement non ionisant» d'améliorer le flux d'information et la coordination entre les autorités et les organes d'exécution. Le groupe de travail a certes intensifié la collaboration entre les autorités et les organes d'exécution, mais n'a pas été en mesure de résoudre les problèmes de manière satisfaisante, faute de possibilités d'action.

1.1.3 Etat actuel du droit

Valeurs limites destinées à prévenir les mises en danger de la santé dues au RNI ou au son

Pour que les produits ne constituent pas un danger pour la santé, ils doivent respecter les valeurs limites de RNI et de son recommandées par des commissions internationales de radioprotection (par exemple l'ICNIRP¹²). Ces valeurs se fondent sur les effets scientifiquement prouvés sur certains tissus et organes. Elles ne tiennent pas compte des effets à long terme. Ainsi, les valeurs limites applicables au rayonnement optique protègent les yeux et la peau de lésions et de brûlures sévères réversibles ou irréversibles. Pour leur part, les valeurs limites des champs électromagnétiques les empêchent de stimuler excessivement les cellules du système nerveux ou d'élever dangereusement la température corporelle. Quant aux valeurs limites fixées pour le son, elles visent à éviter l'apparition d'effets tels que les troubles de l'ouïe ou les acouphènes. Les valeurs limites de RNI et de son ne représentent toutefois qu'une sécurité relative par rapport aux valeurs limites fixées dans d'autres domaines. Le seuil de mise en danger pourrait donc être rapidement dépassé¹³.

Droit fédéral

La protection de la santé contre le RNI et le son est réglée dans un grand nombre de normes fédérales. Les dispositions du droit fédéral se concentrent majoritairement dans la législation en matière de sécurité des produits, le droit de l'environnement et le droit sur la sécurité du travail. Or, les problématiques évoquées ne sont pas ou pas suffisamment couvertes par ces prescriptions.

Législation en matière de sécurité des produits

De nombreuses normes sectorielles en matière de sécurité des produits ainsi que la loi fédérale du 12 juin 2009 sur la sécurité des produits (LSPro)¹⁴ qui s'applique à titre complémentaire contiennent des réglementations sur la protection contre les produits qui génèrent des expositions au RNI ou au son nocives pour la santé. Ces normes concrétisent le concept de «nouvelle approche globale» (new and global approach) de l'UE. Elles règlent avant tout la mise sur le marché des produits sûrs et

¹¹ Rapport du 25 juin 2008 en exécution du postulat 05.3053 Allemann «Problèmes liés à la technologie RFID»

¹² Commission internationale pour la protection contre les rayonnements non ionisants

¹³ www.icnirp.de > publication

¹⁴ RS 930.11

sans danger pour la santé. Il est rare qu'elles contiennent de surcroît des dispositions quant à l'utilisation des produits. Conformément à la LSPro, seule la sécurité du produit peut être contrôlée lors de son utilisation et non le fait que l'utilisateur emploie bien le produit conformément aux instructions de sécurité du fabricant. Dans le cas du solarium, cela signifie que la LSPro ne permet pas, par exemple, de vérifier que l'exploitant du solarium s'assure que les clients respectent les temps de bronzage prescrits ou qu'aucun mineur n'utilise le solarium.

L'ordonnance du 17 octobre 2001 sur les dispositifs médicaux (ODim)¹⁵ contient elle aussi quelques dispositions concernant l'utilisation des dispositifs médicaux. Dans le cadre des traitements esthétiques basés sur le RNI ou le son, elle ne règle que l'utilisation des lasers et lampes flash médicaux. Elle autorise par exemple les spécialistes formés aux soins esthétiques à utiliser les dispositifs médicaux, pour autant qu'une étroite surveillance médicale soit garantie. Par contre, l'ODim ne règle pas d'autres utilisations des dispositifs médicaux tels que les appareils de soins à ultrasons ou à micro-ondes (par exemple pour «brûler» les graisses). L'utilisation de produits similaires qui sont mis sur le marché en tant que produits basse tension et qui ne sont donc pas couverts par l'ODim n'est pas non plus réglée.

La législation actuelle en matière de sécurité des produits ne permet donc pas de faire face aux risques sanitaires imputables à la manière dont les produits sont utilisés. Il en va de même des situations dangereuses pour la santé occasionnées par plusieurs produits.

Législations sur le matériel de guerre et les armes

Dans la mesure où le RNI ou le son sont utilisés pour des armes ou des composants d'armes, ils sont actuellement couverts par la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre. Les systèmes d'arme correspondants sont encore en phase de développement et de test. Ils ont des visées militaires, notamment la défense contre un objet adverse ou sa destruction. Actuellement, il n'existe pas d'armes dotées d'une technologie correspondante destinées à un usage privé: la loi du 20 juin 1997 sur les armes (LArm)¹⁶ ne s'applique donc pas. Outre l'utilisation abusive d'armes, la LArm règle également le port abusif d'objets dangereux et la détention de tels objets à bord d'un véhicule (art. 4, al. 6, LArm en relation avec l'art. 28a LArm). Le port d'objets dangereux dans les lieux accessibles au public et la détention de tels objets à bord d'un véhicule sont interdits si aucun usage légitime ne peut être établi de manière plausible et s'il y a lieu de penser que les objets en question seront utilisés de manière abusive. Les objets dangereux portés de la sorte peuvent être mis sous séquestre et confisqués. Les pointeurs lasers puissants n'ont en principe aucun usage légitime. Conformément au droit en vigueur, la police peut donc déjà les mettre sous séquestre à titre préventif. Contrairement aux objets qui constituent des armes et dont l'importation en Suisse est également réglementée, la loi sur les armes ne sanctionne sciemment que le port abusif et le transport des «objets dangereux» selon l'art. 4, al. 6, mais non leur importation, leur détention ou leur utilisation.

¹⁵ RS 812.213

¹⁶ RS 514.54

Législation environnementale

La LPE affirme qu'il y a lieu de réduire le RNI et le bruit pouvant avoir des effets nuisibles ou incommodants sur l'homme et l'environnement. Le dispositif de protection comprend deux niveaux:

- Au premier niveau, il faut limiter les émissions à titre préventif et indépendamment de l'atteinte environnementale autant que cela est techniquement possible et économiquement supportable. Dans le domaine du RNI, cette étape vise notamment à limiter les conséquences encore inconnues des expositions prolongées sur la santé.
- Au second niveau, les limites d'émission sont renforcées lorsqu'il est établi ou attendu que les expositions sont nuisibles ou incommodantes. Les seuils de nocivité et d'inconfort sont fixés par le Conseil fédéral sous forme de valeurs limites d'immissions.

La LPE ne règle que les effets émanant d'installations fixes ou d'outils, de machines, de véhicules, etc. assimilés à des installations, pour autant qu'ils agissent sur les tiers et se propagent par le biais d'un vecteur environnemental.

Aujourd'hui, la législation environnementale limite par exemple le rayonnement des antennes de téléphonie mobile et des lignes électriques et constitue également la base de l'OSLa, qui vise à protéger contre les rayons laser ou les nuisances sonores lors de manifestations. L'OSLa ne comble cependant pas toutes les lacunes, parce qu'elle ne concerne que le son amplifié électroniquement et non les sources sonores non amplifiées. De plus, elle ne contient aucune base légale concernant la remise de protections auditives au public et elle ne prévoit aucune possibilité de sanctionner les organisateurs. Par ailleurs, elle ne peut exiger aucune qualification technique de la part des exploitants de spectacles laser.

Droit du travail

Les expositions professionnelles à des sources de RNI ou de son interne à l'entreprise relèvent de l'ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (OPA)¹⁷, qui se fonde sur la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA)¹⁸ et sur la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr)¹⁹. Le droit de la sécurité au travail vise uniquement à protéger les travailleurs. Or, les problèmes précédemment évoqués touchent avant tout les consommateurs de produits et de services ainsi que les tiers, dont la mise en danger n'est pas prise en compte.

Droit cantonal

Très peu de dispositions traitent actuellement de la problématique décrite du RNI et du son au niveau cantonal. Le canton du Jura (JU) régleme explicitement le RNI à l'art. 6a de sa loi sanitaire et interdit aux mineurs de fréquenter les solariums. Le canton de Vaud a également institué une interdiction des solariums aux mineurs

¹⁷ RS 832.30

¹⁸ RS 832.20

¹⁹ RS 822.11

depuis 2014. Le canton de Bâle-Campagne s'est doté d'une base légale pour pouvoir contrôler les solariums. Dans la loi sur la police du commerce, le canton de Neuchâtel a instauré une obligation d'annonce pour les solariums et les activités esthétiques présentant un risque pour la santé. Un certain nombre de cantons disposent par ailleurs de prescriptions complétant l'OSLa. Il n'en demeure pas moins qu'une réglementation uniforme dans le droit fédéral est à privilégier par rapport aux réglementations cantonales isolées afin de remédier aux problèmes relatés.

1.1.4 Mandat du Conseil fédéral en vue d'une loi nouvelle et autonome

La législation actuelle en matière de RNI et de son est hétérogène et ne permet plus d'apporter une réponse optimale aux multiples dangers pour la santé qui sont apparus ces dernières années. En vertu du postulat Bugnon (10.3776) sur les restrictions de vente des appareils émettant des rayons laser dangereux, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a été chargé d'informer le Conseil fédéral des grandes lignes possibles d'une loi fédérale visant à protéger la santé humaine des effets du RNI et du son. Conjointement avec d'autres offices fédéraux partiellement responsables de la protection de la santé des personnes contre les expositions au RNI et au son, l'OFSP a clarifié la nécessité d'une réglementation. Un avis de droit externe²⁰ a par ailleurs démontré qu'en matière de RNI et de son, les dispositions constitutionnelles en vigueur suffisent pour réglementer l'utilisation d'objets pouvant présenter un danger²¹, les activités économiques²², les mesures sur le lieu de travail²³ ainsi que les risques pouvant gravement mettre en danger la santé²⁴. Le Conseil fédéral a ensuite invité le DFI à élaborer un projet de loi sur la protection contre le rayonnement non ionisant et le son, qui doit s'en tenir à l'essentiel et réglementer les lacunes constatées si le besoin est clairement établi. Le DFI a alors associé aux discussions les cantons, mais aussi les groupements d'intérêt les plus concernés par une nouvelle réglementation, afin de s'assurer que le projet bénéficiera du consensus le plus large possible.

1.2 Dispositif proposé

La nouvelle loi a pour but de protéger l'être humain contre le RNI et le son pouvant être dangereux pour la santé, que les réglementations existantes ne permettent pas de prévenir. La nouvelle loi prévoit une réglementation restrictive uniquement pour les cas exceptionnels, c'est-à-dire quand les produits constituent un danger important pour la santé des personnes. Elle doit en outre créer les bases d'une observation des

²⁰ Gutachten zu Händen Bundesamt für Gesundheit (BAG) und Bundesamt für Umwelt (BAFU) betreffend Verfassungsgrundlage im Bereich der Regelung nichtionisierender Strahlung (NIS), établi par le prof. Felix Uhlmann, Berne, 30 novembre 2011

²¹ Art. 118, al. 2, let. a, Cst.

²² Art. 54 Cst., art. 95 Cst., art. 97 Cst.

²³ Art. 110 Cst.

²⁴ Art. 118, al. 2, let. b, Cst.

technologies futures et permettre, le cas échéant, de prendre des mesures appropriées. Les missions des services fédéraux qui œuvraient jusqu'à présent dans ce domaine n'en seront pas affectées.

Information

De nombreuses situations dans lesquelles le RNI ou le son mettent en danger la santé peuvent être désamorçées grâce au comportement approprié et responsable de la population. Il faut toutefois qu'elle soit informée en conséquence. La nouvelle loi doit donc permettre à l'OFSP d'informer de façon appropriée et ciblée sur le RNI et le son, dans le cadre du champ d'application de la nouvelle loi. La Confédération doit créer les bases scientifiques requises à cet effet.

En règle générale, une action responsable de la population n'est toutefois pas suffisante pour empêcher tous les risques sanitaires. Il existe un nombre limité de produits ou de situations qui exigent les mesures décrites ci-après en raison de leurs importantes émissions de RNI ou de son.

Respect des consignes de sécurité et des instructions du fabricant

La nouvelle loi règle l'utilisation des produits générant un RNI ou du son et prévoit l'obligation de respecter les instructions de sécurité du fabricant spécifiques au produit. Le respect des instructions du fabricant par les utilisateurs doit pouvoir être contrôlé de façon aléatoire dans le cas d'une utilisation à des fins professionnelles et commerciales des produits présentant un danger important, par exemple dans les soins esthétiques ou les solariums.

Qualification technique

De façon générale, les produits doivent être utilisés sans mettre en danger, ou alors de façon infime, la santé humaine. Lorsque des produits présentent un danger important, le Conseil fédéral doit exiger une attestation de compétences, fixer des exigences relatives à la formation et aux qualifications techniques des utilisateurs et pouvoir exiger le concours d'un professionnel de la santé pour leur utilisation à des fins professionnelles ou commerciales. Dans la mesure où les exigences à l'égard du certificat de compétences sont liées à la formation professionnelle, il doit faire appel aux organisations du monde du travail (OrTra) en vue de leur définition. Il est prévu d'exiger une attestation de compétences pour des applications de soins esthétiques particulièrement dangereuses et pour l'exploitation de spectacles laser.

Mesures en cas de situations d'exposition dangereuses pour la santé

Pour les situations d'exposition dangereuses pour la santé, le Conseil fédéral doit définir des mesures qui limitent l'exposition globale ou qui protègent la santé des personnes d'une autre manière. Des valeurs limites basées sur l'état des connaissances et de la technique peuvent être édictées à cette fin. Aucune valeur préventive n'est prévue. Les mesures concernent notamment les expositions dangereuses à des nuisances sonores et à des rayons laser dans le cadre de manifestations au sens de l'OSLa ainsi que d'autres situations dans lesquelles des personnes sont exposées à plusieurs sources de RNI et de son. Ces mesures n'affectant pas le produit lui-même mais tout au plus son utilisation, elles ne constituent pas une entrave au commerce.

Interdictions

Lorsque d'autres mesures ne permettent pas de protéger la santé humaine de manière satisfaisante, le Conseil fédéral doit être habilité à interdire totalement l'importation, le transit, la remise ou la détention de produits potentiellement très dangereux, sans contrevenir pour autant aux traités internationaux et aux réglementations nationales sur la suppression des obstacles techniques au commerce, et plus particulièrement à l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM)²⁵. Seuls les pointeurs laser puissants sont concernés par une interdiction. Le Conseil fédéral ne prévoit actuellement pas d'interdire d'autres produits. L'utilisation de produits à des fins professionnelles et commerciales doit par ailleurs pouvoir être interdite à certaines catégories professionnelles, pour autant qu'ils constituent un risque important pour la santé humaine.

Exécution

La Confédération doit assurer l'exécution de la nouvelle loi, dans la mesure où les contrôles ne sont pas confiés aux cantons. La Confédération met à disposition des aides à l'exécution en vue des contrôles cantonaux.

Elle doit être compétente pour l'exécution des interdictions d'importation et de transit de produits pouvant avoir des conséquences particulièrement graves sur la santé humaine, comme c'est le cas des pointeurs laser très dangereux, ainsi que pour l'exécution dans le cadre des spectacles laser.

Les contrôles sur place incombent majoritairement aux cantons. Il leur appartient de contrôler les interdictions de remise et de détention des produits très dangereux, ainsi que les interdictions d'utilisation des produits qui peuvent nuire gravement à la santé. Ils doivent effectuer des contrôles ponctuels, en fonction du risque et sous forme d'une campagne de contrôle de la mise en œuvre (les contrôles ne doivent pas être permanents), afin de s'assurer que les instructions de sécurité du fabricant sont respectées et que la qualification technique requise pour certaines activités est bien présente. Ils continuent par ailleurs d'exécuter les tâches définies par l'OSLa concernant les nuisances sonores.

Dispositions pénales

Les dispositions pénales prévues visent à faire respecter les nouvelles prescriptions. Les produits dangereux doivent pouvoir être confisqués et éventuellement détruits en cas de non-respect des interdictions ou des instructions de sécurité du fabricant. L'attestation de compétences doit pouvoir être retiré en cas d'infractions répétées.

²⁵ RS 0.946.526.81

1.3 Appréciation de la solution retenue

1.3.1 Réflexions sur la systématique à adopter

Différentes solutions ont été étudiées pour un certain nombre d'aspects réglementaires du RNI et du son dans les normes sectorielles, dans le cadre des travaux préparatoires²⁶. Lors de la consultation (ch. 1.3.2), différentes parties ont demandé que l'on vérifie précisément si une loi distincte est vraiment nécessaire ou s'il ne vaudrait pas mieux intégrer dans des normes existantes la réglementation prévue et qui n'a guère été contestée en tant que telle. La loi sur la sécurité des produits (let. a), la loi sur les armes (let. b) et la loi sur les produits thérapeutiques (let. c) ont notamment été citées comme supports éventuels de la réglementation. Ces interventions dans le cadre de la consultation ont incité l'OFSP à revoir une nouvelle fois en détail le contexte et les possibilités de réglementation, conjointement avec l'Office fédéral de la police (fedpol), le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et Swissmedic. D'autres emplacements susceptibles d'accueillir les normes concernées ont également été réexaminés (cf. let. d à f). Toutes les solutions proposées ont toutefois dû être rejetées pour les raisons présentées ci-dessous.

a. Intégration dans la loi sur la sécurité des produits

La LSPro définit les instructions de sécurité auxquelles les produits doivent répondre lors de leur mise sur le marché. Elle oblige le fabricant à définir l'usage de son produit et à préciser dans un manuel d'utilisation et d'entretien la manière dont l'utilisateur (par exemple l'acheteur, l'employé ou le consommateur) doit manipuler le produit. Une extension du champ d'application de la LSPro à l'utilisation de produits serait en contradiction avec la finalité de cette dernière et avec la systématique correspondante du droit de l'UE. Le contrôle du respect effectif des consignes du fabricant par l'utilisateur commercial ou professionnel après la mise sur le marché doit donc être défini dans une loi spéciale.

Les interdictions de produits sur la base de la LSPro ne peuvent être ordonnées vis-à-vis du distributeur (et non de l'utilisateur ou du détenteur) que pour des produits pouvant être concrètement spécifiés (et non pour des catégories de produits). En outre, elles ne s'appliquent qu'aux produits destinés à une utilisation commerciale ou professionnelle et ne concernent donc pas l'importation privée de pointeurs laser dangereux. Des interdictions correspondantes doivent être prévues dans une norme spéciale.

Dans certaines situations, plusieurs produits peuvent agir simultanément sur l'être humain. Chaque produit pouvant à lui seul épuiser les valeurs limites, il en résulte un dépassement cumulé des valeurs limites. La LSPro peut certes réglementer chacun des produits séparément, mais reste impuissante pour ce qui est de l'exposition globale; celle-ci doit plutôt être envisagée en dehors de la LSPro.

²⁶ Rapport explicatif LRNIS, p. 23, ch. 2.3 Solutions analysées; <http://www.bag.admin.ch> > Thèmes > rayonnement, radioactivité et son > bases légales > LRNIS

b. Intégration dans la loi sur les armes

Les pointeurs laser puissants ne sont pas assimilables à des armes, car selon la loi sur les armes la finalité des armes réside dans l'atteinte physique directe de l'être humain ou de l'animal ou dans la détérioration de leur capacité de résistance. Qualifier les pointeurs laser puissants d'armes dans le sens de la LArm ne semble donc pas objectivement justifié. D'autant que son système d'autorisation et de contrôle repose exclusivement sur un contrôle policier de la finalité et de l'utilisation des armes.

Les pointeurs laser puissants transportés peuvent déjà aujourd'hui être mis sous séquestre par la police en tant qu'objets dangereux au sens de la LArm. Cela ne suffit cependant pas à exclure les situations dommageables pour la santé humaine en Suisse. Une réglementation appropriée qui apporterait une réponse à la hauteur du phénomène des pointeurs laser dangereux ne peut s'inscrire que dans le cadre d'une nouvelle norme.

c. Intégration dans la loi sur les produits thérapeutiques

Des dispositifs médicaux générant de fortes expositions au RNI ou au son potentiellement dangereuses pour la santé sont utilisés pour certains traitements médicaux, mais aussi de plus en plus dans les soins esthétiques. Or, ce secteur utilise de plus en plus aujourd'hui des produits basse tension dont la conception est identique à celle aux dispositifs médicaux, mais qui ne sont pas couverts par la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (LPTh)²⁷. Il faut donc une base légale qui règle l'utilisation des produits générant un RNI ou du son pour des traitements esthétiques. Il faut qu'à l'avenir, tous les dispositifs médicaux et produits apparentés dont le RNI ou le son présentent un danger puissent exclusivement être utilisés dans les soins esthétiques par des professionnels dûment formés, qui justifient des qualifications techniques requises. Une telle prescription ne peut pas s'inscrire dans le cadre de la LPTh.

d. Intégration dans la loi sur la radioprotection

La loi du 22 mars 1991 sur la radioprotection (LRaP)²⁸ se base sur un système d'autorisation et un régime rigoureux d'exécution par la Confédération. Cette philosophie n'est pas conciliable avec le principe consistant à laisser une responsabilité individuelle maximale aux destinataires de la législation (fabricants et utilisateurs). Une intégration des réglementations nécessaires dans la LRaP serait étrangère à la loi et ne pourrait pas s'intégrer dans le régime d'exécution existant.

e. Intégration dans la loi sur la protection de l'environnement

La LPE se fonde sur le principe de précaution. Or ce principe ne doit justement pas s'appliquer à la problématique des produits qui engendrent de fortes expositions à du RNI ou à du son. La LPE ne règle que les effets émanant d'installations fixes ou d'outils, de machines, de véhicules, etc. assimilés à ces installations, pour autant qu'ils agissent sur les tiers et puissent être qualifiés d'effets indirects se propageant

²⁷ RS 812.21

²⁸ RS 814.50

par le biais d'un vecteur environnemental ou de l'air extérieur. Elle ne règle pas les effets directs sur l'utilisateur. Le but et le champ d'application de la LPE n'offrent en outre aucun moyen de prescrire une qualification technique pour l'utilisation de produits ou de prévoir une interdiction complète des pointeurs laser puissants.

f. Intégration dans la loi sur les denrées alimentaires

L'art. 1, let. a, de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI)²⁹ prévoit certes de protéger les consommateurs contre les «objets usuels» pouvant mettre la santé en danger. Il est toutefois déterminant de savoir quels objets usuels relèvent effectivement du champ d'application de la LDAI. Les catégories citées à l'art. 5, let. a à f, LDAI concernent des objets usuels qui entrent directement en contact avec la peau humaine ou des denrées alimentaires. Il serait contraire au système d'assurer la protection contre les objets dangereux (par exemple les lasers ou les solariums) au travers de la LDAI.

1.3.2 Procédure de consultation

Le Conseil fédéral a ouvert le 9 avril 2014 la procédure de consultation concernant la loi fédérale sur la protection contre les dangers liés au rayonnement non ionisant et au son (LRNIS). L'ensemble des cantons, les partis politiques, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national ainsi qu'un grand nombre d'organisations intéressées ont été invités à prendre position. La procédure s'est achevée le 18 juillet 2014.

Les 26 cantons, 6 partis politiques ainsi que 50 autres organisations et institutions ont répondu. Le 11 février 2015, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport relatif à la procédure de consultation³⁰. Les résultats de la procédure de consultation peuvent être sommairement résumés de la manière suivante.

Le projet dans sa forme actuelle est salué par 36 participants, qui sont d'accord avec son orientation et ses objectifs. Huit cantons, deux partis politiques et 26 associations, organisations et particuliers estiment que l'avant-projet est équilibré et saluent le fait qu'il se borne à combler des lacunes législatives. 37 participants, parmi lesquels une majorité des cantons et un grand nombre d'associations économiques partagent l'analyse du Conseil fédéral selon laquelle une réglementation légale est nécessaire dans le domaine du rayonnement non ionisant (RNI) et du son. Ils jugent notamment positives les mesures concernant les solariums, l'interdiction des pointeurs laser et l'exigence d'une qualification technique. La plupart de ces participants émettent toutefois des réserves quant à la nécessité d'une législation autonome. Les participants proposent une multitude de lois susceptibles d'être adaptées afin d'instituer la protection recherchée. Ainsi, ils proposent une adaptation de la loi sur l'environnement, de la loi sur la sécurité des produits, de la loi sur les armes, de la

²⁹ RS 817.0

³⁰ Cf. www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2014 et www.bag.admin.ch > Thèmes > Rayonnement, radioactivité et son > Bases légales.

loi sur les produits thérapeutiques, de la loi sur la radioprotection ou de la loi sur les denrées alimentaires, voire une combinaison d'adaptations. Seuls 9 participants se prononcent expressément contre le présent projet, la moitié d'entre eux invoquant la forte densité normative qui prévaudrait déjà, les autres estimant pour leur part que le présent projet n'allait pas assez loin et demandant que soit pris en compte le principe de précaution.

Nécessité de réglementer

La plupart des participants estiment que les mesures prévues dans la nouvelle loi sont utiles et appropriées. Les associations professionnelles et organisations concernées par les nouvelles réglementations saluent notamment la nouvelle loi.

Ainsi, les associations du secteur cosmétique et les secteurs médicaux concernés jugent notamment utile et souhaitable l'exigence d'une qualification technique et le concours d'un professionnel de la santé pour certains traitements générant du RNI et du son.

L'interdiction complète des pointeurs laser est saluée par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse ainsi que par d'autres organisations directement concernées. La norme pénale est conforme aux conceptions de ces participants, tant en ce qui concerne l'élément constitutif d'une infraction pénale décrit que le montant des amendes.

Législation autonome

Les critiques formulées dans le cadre de la consultation ont principalement porté sur la question de savoir si une protection suffisante de la santé des personnes contre les expositions au RNI et au son nécessite une nouvelle loi ou si les lois existantes ne pourraient pas être adaptées avec les mesures correspondantes proposées dans la nouvelle loi. La nécessité d'une législation autonome a été expliquée en détail au ch. 1.3.1.

Interdiction des solariums aux mineurs

Environ la moitié des cantons et différentes associations et organisations regrettent que l'interdiction des solariums aux mineurs n'ait pas été intégrée dans la loi. La Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) indique notamment qu'il existe des études scientifiques qui attestent de la dangerosité des solariums pour les mineurs. Selon la CDS, une grande majorité des cantons souhaiteraient en outre une solution fédérale concernant cette question.

La fréquentation des solariums par les mineurs ou d'autres catégories de personnes particulièrement sensibles au rayonnement que ces appareils émettent peut également être empêchée en application de l'art. 3 de la nouvelle loi, même en l'absence d'une interdiction explicite. Ainsi, les exploitants de solariums sont en effet tenus d'observer les instructions de sécurité du fabricant. Celles-ci incluent les indications apparaissant dans le manuel d'utilisation qui sont clairement définies, dans le cas des solariums, par la norme européenne harmonisée régissant les appareils d'irradiation

cutanée³¹, qui s'applique également en Suisse en vertu de la législation sur la sécurité des produits. Chaque manuel d'utilisation d'un solarium conforme à la norme doit répertorier les catégories de personnes qui ne doivent pas utiliser des solariums. Conformément à la norme européenne évoquée, les jeunes de moins de 18 ans en font notamment partie. Il est prévu que le Conseil fédéral concrétise, dans les dispositions d'exécution, les obligations qui en résultent pour l'exploitant de solarium en termes d'information, de contrôle et d'autres mesures et s'assure ainsi que les mineurs ne puissent pas fréquenter les solariums. La situation est donc comparable à l'interdiction de distribution de l'alcool aux mineurs. Une interdiction directe des solariums pour les jeunes de moins de 18 ans au niveau de la loi serait peu efficace et disproportionnée.

Doublons en matière d'exécution

Plusieurs participants craignent que l'exécution n'engendre un important travail de coordination. Ils redoutent en outre que l'exécution entraîne des doublons, des problèmes de délimitation et d'éventuels conflits. Sur la base de ces réactions, des discussions ont été menées avec les cantons au sujet de l'exécution. Les incertitudes ont ainsi été levées et il a une nouvelle fois été rappelé que l'exécution prendrait la forme de mesures ponctuelles prises en fonction du risque. La Confédération mettra à disposition les aides à l'exécution nécessaires et les priorités de l'exécution seront préalablement définies avec les organes d'exécution du canton. Il est prévu de les réaliser sous forme de campagne de contrôle de la mise en œuvre dans un secteur particulier au maximum une fois par an (p. ex., contrôle par sondage du respect des instructions de sécurité dans environ 10 % des solariums).

Les ordonnances concernant la nouvelle loi tiendront en outre compte des questions de délimitation afin d'éviter tout doublon avec d'autres ordonnances.

1.3.3 Remaniement de l'avant-projet

La nécessité d'une réglementation exposée lors de la consultation a été reconnue par une grande majorité des participants. Compte tenu des arguments présentés au ch. 1.3.1, le Conseil fédéral a décidé de s'en tenir à la solution d'une législation autonome, puisque son intégration dans les lois existantes n'était pas satisfaisante. La structure de base de l'acte ainsi que ses aspects centraux ont pour l'essentiel été conservés dans le projet. Le 11 février 2015, le Conseil fédéral a décidé de prendre en considération les points suivants lors de la révision de l'avant-projet:

- mieux prendre en compte les intersections avec le droit en vigueur
- discuter avec les cantons des tâches d'exécution parallèlement à l'élaboration du projet, en vue de dégager à cet égard une compréhension commune.

Les points suivants de l'avant-projet ont été remaniés sur la base des réactions lors de la consultation et des discussions avec les cantons:

³¹ SN EN 60335-2-27: 2010. Appareils électrodomestiques et analogues – Sécurité – Partie 2–27: Règles particulières pour les appareils d'exposition de la peau aux rayonnements ultraviolets et infrarouges.

- délimitation du champ d'application (art. 1): dans un nouvel al. 3, l'art. 1 signale que la nouvelle loi n'est applicable que si d'autres dispositions du droit fédéral ne garantissent pas la protection visée à l'art. 1, al. 1. Il s'agit d'une règle de conflit ayant valeur de signal pour les dispositions d'exécution, dans lesquelles les questions de délimitation devront faire l'objet d'une attention particulière;
- localisation correcte sous l'angle de la systématique d'une éventuelle délégation de tâches cantonales d'exécution à la Confédération (art. 8 et 9): le Conseil fédéral doit déclarer que la Confédération est compétente pour le contrôle d'aspects partiels des mesures visées à l'art. 4. Cette disposition a créé l'incertitude lors de la consultation et doit à présent être intégrée correctement du point de vue de la systématique à l'art. 8, al. 2 (cf. les commentaires relatifs à l'art. 8);
- suppression de la délégation de tâches d'exécution à des tiers (art. 10 du projet mis en consultation): la délégation de tâches d'exécution de la Confédération à des tiers s'est avérée inutile à la suite d'un réexamen de la répartition de l'exécution et des compétences entre la Confédération et les cantons. Les expertises éventuelles pour l'exécution peuvent être sollicitées par le biais de contrats de prestation simples;
- extension du catalogue de mesures (art. 10, al. 3): le catalogue de mesures est complété par une nouvelle let. e à l'art. 10, al. 3 (cf. les commentaires relatifs à l'art. 10, al. 3, let. e);
- reformulation de l'article sur les émoluments (art. 11): l'al. 1 retient que les contrôles et les mesures engagés en vertu de cette loi sont en principe payants. Conformément à l'al. 2, le Conseil fédéral ne percevra cependant des émoluments que si les contrôles engendrent des contestations;
- reformulation de l'article sur la protection des données (art. 12): un examen de l'article sur la protection des données a débouché sur une reformulation. Il a été renoncé à l'al. 3 (entraide administrative), car l'exécution de cette loi ne devrait pas générer de situations d'entraide administrative (cf. les commentaires relatifs à l'art. 12). Les dispositions correspondantes ont pu être supprimées purement et simplement puisqu'aucune donnée sensible n'est traitée et qu'aucune procédure d'appel automatique n'est requise.

1.4 Adéquation des moyens requis

Le projet de loi décrit les tâches qui incomberaient à la Confédération si la loi est adoptée. En plus de la collecte des bases scientifiques requises pour l'exécution (art. 6), l'Office fédéral de la santé publique veille à l'information du public sur les effets et les risques du RNI et du son sur la santé (art. 7). A cela s'ajoutent les tâches d'exécution à proprement parler pour la Confédération (art. 8).

Les conséquences financières de ces tâches sur le budget de la Confédération et les alternatives de financement sont détaillées au ch. 3.

1.5 Comparaison avec le droit étranger

1.5.1 Développements internationaux

Il n'existe pas actuellement d'unanimité au plan international sur la manière dont la législation doit traiter le rayonnement non ionisant et le son. Certains Etats utilisent leurs propres normes, d'autres étendent la législation sur la radioprotection ou la législation spéciale. L'étendue de la réglementation varie aussi considérablement: certains Etats renoncent à légiférer, d'autres règlent la problématique de manière très complète et détaillée, d'autres encore abordent cette thématique avec pragmatisme.

Allemagne

La loi allemande sur la réglementation de la protection contre le rayonnement non ionisant (NiSG) concerne les effets nocifs des installations utilisées à des fins médicales ou commerciales (soins esthétiques). Elle englobe également les ultrasons. Dans le domaine médical, le personnel médical agréé et compétent ne peut dépasser les valeurs limites qu'après une évaluation des bénéfices et des risques. La loi dispose par ailleurs que l'utilisation des solariums par les mineurs doit être interdite. L'ordonnance sur la protection contre les effets nocifs du rayonnement ultraviolet artificiel³² est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012. Les Länder vérifient le respect de ces prescriptions légales.

France

Le décret 2002-775³³ règle l'exposition maximale du public et de l'environnement aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication. Le décret 2011-382 interdit les applications esthétiques dangereuses à base d'ultrasons, de lasers, d'infrarouges et de CEM. Le décret 97-617 concerne les solariums et s'appuie sur la norme EN 60335-2-27. Il exige du personnel qualifié, l'information des clients sur les risques des UV, une obligation de déclarer ainsi qu'un contrôle des solariums par les autorités.

Autriche

Tout comme en Allemagne, les exploitants des solariums doivent veiller à ce que les mineurs ne puissent pas fréquenter leurs installations³⁴. L'ordonnance sur la mise sur le marché de pointeurs laser («LaserpointerV») retient que seuls les pointeurs laser des classes 1 et 2 peuvent être mis en circulation.

Etats-Unis

De nombreuses prescriptions concernant le rayonnement non ionisant existent au plan national. Le «Federal Food, Drug and Cosmetic Act» contient des prescriptions

³² Cf. <http://www.bgbl.de> > mobile Version > Bürgerzugang > 2011 > Nr. 37 > Verordnung zum Schutz vor schädlichen Wirkungen künstlicher UV-Strahlung

³³ Cf. <http://www.legifrance.gouv.fr/> > les autres textes

³⁴ BGBl. II Nr. 106/2010

relatives aux dispositifs médicaux et aux produits usuels³⁵ qui émettent un rayonnement non ionisant, du son, des infrasons ou des ultrasons³⁶. Certains Etats réglementent en outre le rayonnement laser, le rayonnement haute fréquence, les UV ou la lumière intense pulsée.

Australie

Le «National Directory for Radiation Protection (NDRP)» relatif à la protection contre le rayonnement régleme par exemple l'exploitation des solariums³⁷. A titre complémentaire, il existe différentes réglementations qui concernent par exemple l'utilisation des lasers (AS/NZS 2211.1 - 1997), le rayonnement ultraviolet ou les champs électromagnétiques (Radiation Health Series No. 29 s.)³⁸. Certains territoires ont leurs propres dispositions, p. ex. le Queensland³⁹ concernant les traitements au laser ou l'Australie-Méridionale à propos des solariums. L'importation de pointeurs laser d'une puissance supérieure à 1 milliwatt est interdite en Australie et leur utilisation à des fins commerciales requiert une dérogation. Les Etats de Victoria de la Nouvelle-Galles du Sud considèrent les pointeurs laser à partir d'une certaine puissance comme des armes prohibées ou comme des objets dangereux. La législation sur les armes de l'Australie-Occidentale interdit la production, la vente et la détention de pointeurs laser dépassant la classe de laser 2. Dans un Etat (Australie-Occidentale), l'interdiction de l'usage commercial des solariums est encore en cours de planification, alors que tous les autres Etats l'ont déjà introduite.

Brésil

Une interdiction totale des solariums s'applique au Brésil depuis 2009.

1.5.2 Etat du droit dans l'UE

Les textes fondamentaux traitant de la protection de la santé en relation avec le RNI sont la recommandation 1999/519/CE du Conseil relative à la «limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz à 300 GHz)⁴⁰ ainsi que deux directives «concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques»: champs électromagnétiques⁴¹ et rayonnements optiques artificiels⁴². Ces documents

³⁵ Cf. <http://www.fda.gov> > Radiation-Emitting Products > Electronic Product Radiation Control Program > Laws and Regulations (Radiation-Emitting Products)

³⁶ Cf. 21 USC 301, abrufbar unter: <http://www.fda.gov/> > Regulatory Information > Legislation > Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (FD&C Act)

³⁷ Cf. <http://www.arpana.gov.au> > Publication > National Directory for Radiation Protection > Amendement No 4

³⁸ Cf. <http://www.arpana.gov.au> > Publication > Radiation Health Series > No. 29

³⁹ Cf. <http://www.health.qld.gov.au> > health professional > radiation health and safety > Legislation, standards and information > Radiation safety standards

⁴⁰ <http://eur-lex.europa.eu> > EUROPA > EU law and publications > EUR-Lex > Saisir critère de recherche > 1999/519/CE

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu> > EUROPA > EU law and publications > EUR-Lex > Saisir critère de recherche > 1999/519/CE physique

⁴² <http://eur-lex.europa.eu> > EUROPA > EU law and publications > EUR-Lex > Saisir critère de recherche > 1999/519/CE optique

reprennent les valeurs limites fixées par l'ICNIRP (Commission internationale pour la protection contre les rayonnements non ionisants), destinées à protéger les personnes contre les effets du RNI dont il est scientifiquement prouvé qu'ils sont nocifs pour la santé. Dans le domaine des champs électromagnétiques, il s'agit des effets aigus résultant de champs à forte puissance; dans le domaine optique (rayonnement UV), l'ICNIRP recommande, outre une limitation de l'exposition, la mise en œuvre de mesures de prévention.

La sécurité de pointeurs laser qui sont proposés dans l'UE aux consommateurs (qui ne sont pas des appareils fonctionnant sur batterie ou des jouets d'enfants) est réglementée par la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits (RGSP)⁴³. Celle-ci prévoit que les Etats membres sont tenus de garantir que les fabricants ne mettent sur le marché que des produits sûrs.

Une disposition explicite interdisant dans l'UE l'importation, le transit, la remise et la détention privée de produits n'existe pas. Les autorités en charge dans l'UE de la surveillance du marché ont cependant l'obligation de s'assurer que les pointeurs laser dangereux ne parviennent pas sur le marché de l'UE. Des dispositions adéquates sont prises au niveau européen en vue de renforcer les efforts actuels des Etats membres dans ce domaine. Ainsi, l'EU a financé un projet de coopération des autorités de surveillance du marché de dix Etats membres; des pourparlers sont en cours entre les Etats membres concernant la possibilité d'élaborer une norme européenne nouvelle ou d'actualiser une norme existante dans le cadre de la RGSP, norme qui contiendrait des prescriptions de sécurité pour les pointeurs laser. La décision de la Commission du 5 février 2014 concernant les exigences de sécurité⁴⁴ pour les consommateurs auxquelles doivent répondre les normes européennes des installations laser, conformément à la directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil (2014/59/UE), est le résultat de ces démarches.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des directives européennes susmentionnées, les organisations européennes de normalisation ont été chargées d'élaborer des normes unifiées dans les domaines de l'électrotechnique, de la technique de l'information et de la télécommunication. Conformément au concept de la «nouvelle approche globale», ces normes doivent, d'une part, garantir les exigences essentielles en matière de sécurité et de protection de la santé, d'autre part, accorder la plus grande marge de manœuvre possible à l'industrie quand il s'agit de démontrer qu'un produit est conforme aux exigences essentielles.

1.6 Mise en œuvre

Le Conseil fédéral élaborera les ordonnances concernant les art. 3 à 5 et devra notamment définir les interdictions d'importation, de transit, de remise et de détention ainsi que les restrictions d'utilisation nécessaires. Seuls les pointeurs laser puissants sont concernés par une interdiction. Le Conseil fédéral ne prévoit actuel-

⁴³ <http://eur-lex.europa.eu> > EUROPA > EU law and publications > EUR-Lex > Saisir critère de recherche: Directive 2001/95/CE

⁴⁴ <http://eur-lex.europa.eu> > EUROPA > EU law and publications > EUR-Lex > Saisir critère de recherche: Directive 2014/59/CE

lement pas d'interdire d'autres produits. Des dispositions complémentaires sont aussi nécessaires en ce qui concerne l'utilisation de produits et les expositions qui constituent un danger pour la santé.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Plusieurs interventions parlementaires ont été déposées parallèlement aux travaux préparatoires de la nouvelle loi conduits par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et l'OFSP.

Le postulat Bugnon 10.3776 «Prendre des mesures pour l'utilisation de lasers dangereux» du 30 septembre 2010 demande au Conseil fédéral d'évaluer les mesures qui s'imposent pour réglementer le marché des instruments émettant des rayons laser, avant qu'un grave accident n'arrive. Il faut faire en sorte qu'à l'avenir, seuls des professionnels puissent acheter des appareils de forte puissance. Le Conseil national a accepté le postulat le 17 décembre 2010. En transmettant le message au Parlement, le Conseil fédéral propose de classer le postulat.

Les motions Wyss 10.3485 et *Kiener Nellen 11.3593* demandent toutes deux l'obligation de déclarer les champs électromagnétiques générés par les lampes à économie d'énergie (*motion Wyss*) ou, pour tous les appareils qui émettent du RNI ou du son (*motion Kiener Nellen*). Le Conseil fédéral a proposé de rejeter ces motions, respectivement le 8 septembre 2010 et le 31 août 2011. Le Conseil national a classé les deux motions, parce qu'elles étaient en suspens depuis plus de deux ans. L'éventualité d'une obligation de déclarer a été réexaminée et rejetée dans le cadre des travaux préparatoires de la présente loi, car la législation actuelle prévoit déjà deux possibilités pour une obligation de déclarer (cf. l'art. 3, al. 4, let. e, LSPPro et l'art. 2 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs [LIC]⁴⁵). Les conditions suivantes doivent toutefois être remplies pour qu'une obligation de déclarer puisse être introduite sur la base de la LIC:

- les organisations concernées de l'économie et des consommateurs conviennent des marchandises qui doivent être déclarées et de la forme de la déclaration;
- le Conseil fédéral peut, après avoir entendu les organisations concernées de l'économie et des consommateurs, réglementer la déclaration dans le cadre d'une ordonnance uniquement si, dans un délai raisonnable, aucun accord n'a été trouvé ou si l'accord n'est pas suffisamment respecté.

Pour sa part, la *motion Fridez 12.3157* invite le Conseil fédéral à créer les bases légales permettant d'interdire aux mineurs l'usage des appareils publics de bronzage. La motion a été retirée le 11 septembre 2013. Le présent projet permettra désormais de contraindre l'exploitant de solariums à refuser l'accès de ces derniers aux mineurs (ch. 2 des commentaires relatifs à l'art. 3).

La *motion Stolz 13.3847* du 26 septembre 2013 demande au Conseil fédéral de créer les bases légales nécessaires pour que la détention et l'utilisation de lasers opérés

⁴⁵ RS 944.0

manuellement fassent l'objet de sanctions pénales et qu'à partir d'une certaine classe, les pointeurs laser soient considérés comme des armes. La motion n'a pas encore été examinée au Conseil national et a été classée, parce qu'elle était en suspens depuis plus de deux ans. La nouvelle loi habilite le Conseil fédéral à interdire l'importation, la remise ainsi que la détention. Cependant, les pointeurs laser à fort rayonnement ne sont toujours pas considérés comme des armes.

La *motion Commission des transports et des télécommunications (13.072) 14.3000* requiert l'introduction d'une disposition dans le code pénal qui sanctionne la mise en danger par des pointeurs laser de personnes telles que les pilotes d'aéronefs, les camionneurs, le public et les passants. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion au motif qu'il existe déjà dans le code pénal suffisamment de prescriptions visant à la protection de la vie humaine face à des dangers concrets et qu'aucune lacune n'apparaît dans la possibilité de réprimer les délits. En outre, il met en exergue que les normes pénales correspondantes en tant que délits abstraits de mise en danger devraient figurer dans une législation spéciale du droit pénal accessoire. Il renvoie donc aux travaux en cours concernant la présente loi. La motion a été adoptée au Conseil national, mais rejetée au Conseil des Etats. La nouvelle loi habilitera le Conseil fédéral à interdire l'importation, le transit, la remise ainsi que la détention de pointeurs laser dangereux. Une violation de ces interdictions sera sanctionnée.

2 **Commentaire des dispositions**

Art. 1 But et champ d'application

Al. 1: cette nouvelle loi vise à protéger l'être humain contre le RNI et le son dangereux pour la santé. La formulation de l'article du but est exhaustive, car les dangers devant être réglés par la nouvelle loi concernent des aspects transversaux. Les normes fédérales étant nombreuses à poursuivre en partie le même objectif que la nouvelle loi, l'objet et l'applicabilité de celle-ci sont sensiblement restreints aux al. 2 et 3. Le droit d'exécution de la nouvelle loi doit tenir compte de ces restrictions.

La santé humaine ne doit pas être mise en danger, ou tout au plus de façon infime, par l'utilisation de produits ou dans des situations qui engendrent une exposition au RNI ou au son. Cette nouvelle loi offre ainsi le même niveau de protection que la LSPro, en ce qu'elle tolère les risques infimes dans le respect d'un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des personnes. Tous les êtres humains doivent jouir de la protection offerte par la nouvelle loi, qu'ils s'exposent au rayonnement ou au son de manière consciente et intentionnelle ou non.

Al. 2, let. a: la mise sur le marché de produits qui génèrent du RNI ou du son, que ce soit de par leur fonctionnement ou en tant que produit accessoire, est réglementée par la LSPro et par les dispositions sectorielles (cf. explications relatives à l'art. 1, al. 3). Allant au-delà de la LSPro, la nouvelle loi doit pouvoir réglementer l'utilisation des produits dans le respect des instructions de sécurité du fabricant et en garantissant la qualification des utilisateurs. L'utilisation inclut l'usage à proprement parler et les autres activités telles que la maintenance ou l'entretien.

Al. 2, let. b: la nouvelle loi comporte également des dispositions sur les situations d'exposition dangereuses pour la santé. C'est le cas aussi bien des manifestations avec des niveaux élevés d'exposition au son et aux lasers que d'autres situations dans lesquelles les personnes sont, le cas échéant, exposées simultanément à plusieurs sources de RNI ou de son.

Al. 2, let. c: la nouvelle loi crée la base légale qui permettra d'acquérir les connaissances nécessaires afin de pouvoir informer le public en temps utile et de manière adéquate au sujet des effets du RNI ou du son sur la santé ainsi que sur des mesures de protection ciblées.

Al. 3: la nouvelle loi doit s'insérer de manière harmonieuse dans la législation existante. Il s'agit d'éviter les doublons avec les normes existantes au niveau de la loi et des ordonnances. La délimitation de cette loi (et de son droit d'exécution) par rapport aux normes incluant déjà des dispositions au sens de l'al. 1 est donc essentielle. Elle les complète sans en restreindre la validité. La nouvelle loi doit uniquement prévoir des réglementations complémentaires aux normes existantes. Ainsi, il n'est par exemple pas prévu de compléter les dispositions horizontales (LSPPro) ou légales spécifiques (LPTh, LDAI, LARm, LIE) concernant la mise sur le marché des produits. La nouvelle loi ne porte pas non plus sur les réglementations concernant les effets émanant d'installations fixes ou d'outils, de machines, de véhicules, etc. assimilés à des installations qui se propagent par le biais d'un vecteur environnemental. De tels effets sont réglés par la LPE (p. ex. la protection des tiers contre le rayonnement des antennes de téléphonie mobile ou contre le bruit des souffleurs à feuilles). Pour finir, la protection des travailleurs contre les dangers émanant du RNI ou du son ne doit pas non plus être couverte. Cet aspect est en effet intégralement réglé par la LTr et la LAA.

La compétence visée à l'art. 5 mérite une mention particulière en étroite relation avec le catalogue de réglementations de l'al. 2 et en comparaison avec l'al. 3. Aux termes de l'art. 5, le Conseil fédéral devra pouvoir édicter des interdictions absolues pour les produits particulièrement dangereux et les utilisations particulièrement dangereuses, dont les effets résultent d'un rayonnement non ionisant ou du son (cf. les commentaires sur l'art. 5). De telles interdictions susceptibles de compléter le catalogue de réglementations de l'al. 2 constituent l'ultime moyen de protéger la santé, compte tenu du risque extraordinaire engendré par le produit ou l'utilisation. La règle de conflit de l'al. 3 a un effet indirect sur le droit d'exécution à adopter. Une attention particulière doit être accordée à une délimitation correcte par rapport au droit existant.

Art. 2 Définitions

Let. a: au sens de la nouvelle loi, on entend par rayonnement non ionisant (RNI) un rayonnement électromagnétique dont la longueur d'onde dépasse 100 nanomètres. Au dessus de cette valeur on parle de rayonnement ionisant (par exemple rayonnement X). Ainsi, la nouvelle loi se raccorde sans lacune au domaine d'application de la législation en radioprotection qui couvre le rayonnement ionisant. Ces champs électromagnétiques comprennent deux domaines:

- le rayonnement ultraviolet (UV), la lumière visible et le rayonnement infrarouge constituent le domaine de haute énergie des RNI; ils sont rassemblés sous la notion de rayonnement optique. Le soleil, les lampes, les lasers et les solariums en sont des sources classiques;
- les champs électromagnétiques qui ne font pas partie du rayonnement optique constituent le domaine le moins énergétique du spectre du RNI et sont avant tout générés artificiellement. Bien qu'ils ne représentent qu'une partie des champs électromagnétiques, ils sont aussi désignés dans le domaine technique, à défaut de terme spécifique, par champs électromagnétiques. Cette terminologie s'étant imposée sur le plan international, elle est aussi en vigueur dans la nouvelle loi. On distingue les domaines CEM suivants. Les ondes EM de haute fréquence, qui oscillent rapidement, interviennent principalement dans les technologies de transfert d'informations par radiofréquence. Les ondes EM de basse fréquence, qui oscillent lentement, interviennent dans les appareils qui sont raccordés au réseau électrique. Les champs statiques, qui ne sont pas oscillants, interviennent dans les aimants permanents ou dans les tomographes par résonance magnétique utilisés en médecine. Beaucoup de produits de la vie courante, tels que, par exemple, les moteurs électriques, les téléphones portables ou les cuisinières à induction, produisent de façon ciblée des ondes EM. Les champs EM provenant d'autres produits, comme, par exemple, les lampes, sont inhérents à leur conception et ne contribuent pas directement à leur fonctionnement.

Let. b: Le son est une onde de pression de toute longueur qui se propage dans tout milieu matériel élastique. On divise le son en trois catégories selon sa fréquence: le son perceptible par l'ouïe humaine désigne toutes les fréquences auxquelles l'oreille est sensible. Les ultrasons et les infrasons comprennent quant à eux toutes les fréquences non perceptibles par l'ouïe humaine qui se situent respectivement au-dessus et au-dessous de la bande audible. Les appareils d'échographie utilisés à des fins de diagnostic médical et les applications médicales ou esthétiques faisant appel aux ultrasons, que l'on retrouve, par exemple, dans les traitements amincissants, sont des sources classiques d'ultrasons.

Let. c: La définition de «produit» donnée dans la nouvelle loi correspond en principe à celle de la LSPro, mais se limite aux produits générant un RNI ou un son. A noter que le fait que le produit génère un RNI ou un son de manière ciblée pour accomplir sa fonction ou chaque fois qu'il est mis en marche parce que cela est inhérent à sa conception ne fait ici aucune différence. Au sens de la nouvelle loi, on entend donc par produit tout bien meuble prêt à l'emploi, générant un RNI ou un son, même s'il est incorporé à un autre bien, meuble ou immeuble. Par analogie avec la LSPro, les pièces et les composants générant un RNI ou un son montés dans des ouvrages entrent dans le champ d'application de la présente loi, mais pas les ouvrages en tant que tels. Par produit, on entend dans la présente loi non seulement les produits isolés mais aussi les groupes de produits comme, par exemple, tous les pointeurs laser dirigés à la main d'une classe de laser spécifique. La loi inclut dans son champ d'application tous les produits qui génèrent un RNI ou du son, que leur utilisation présente un danger ou non. Avec les articles 6 et 7 de cette loi, la Confédération souhaite avoir la possibilité d'enrichir les connaissances sur les utilisations de pro-

duits qui suscitent des interrogations quant à leurs effets sur la santé et d'informer la population dans les cas d'intérêt public. La nouvelle loi ne prévoit toutefois des mesures concrètes qu'en cas de menace pour la santé.

Art. 3 Utilisation de produits

L'actuelle législation sur la sécurité des produits exige que les produits soient suffisamment sûrs, par leur conception, pour ne présenter qu'un risque nul ou minime pour la santé ou la sécurité des utilisateurs lorsqu'ils sont utilisés dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles. De tels produits n'exigent normalement aucune instruction de sécurité et aucune qualification technique spécifique de l'utilisateur. La plupart des produits générant un RNI ou un son commercialisés auprès du public relèvent de cette catégorie. Leurs émissions restent en toute circonstance en deçà des valeurs limites correspondantes et ne présentent donc pas de risque sanitaire. Ces produits sûrs en raison de leur conception ne sont pas visés par cet article, pour autant que les instructions de sécurité qui les accompagnent ne concernent ni le RNI ni le son.

L'*art. 3* vise ainsi exclusivement les produits qui, en cas d'utilisation incorrecte, peuvent dépasser les valeurs limites d'exposition au RNI ou au son et qui présentent donc un risque pour la santé. Ces produits ne sont sûrs que lorsque toutes les instructions de sécurité du fabricant sont respectées (il peut s'agir de dispositifs de sécurité, de consignes d'installation, d'utilisation et d'entretien ou encore d'avertissements) ou lorsqu'ils sont utilisés par une personne qualifiée formée spécialement.

En vertu de l'*al. 1*, les personnes qui installent, utilisent ou entretiennent un produit sont tenues d'utiliser et de respecter les instructions de sécurité du fabricant, telles que les dispositifs de sécurité, les consignes d'installation, d'utilisation et d'entretien ainsi que les avertissements, lors de toute manipulation du produit. Ce devoir de diligence permet d'imposer que tous les éléments concourant à la sécurité d'un produit soient réellement mis en œuvre et vise toutes les étapes survenant après la commercialisation du produit, à l'exception de son élimination. C'est le cas des solariums, dont le rayonnement UV doit être adapté aux caractéristiques variables de la peau pour obtenir un effet de bronzage, sans pour autant brûler la peau. Lorsque les fournisseurs de solariums installent, entretiennent ou exploitent de façon erronée ou qu'ils ne tiennent pas compte des facteurs de risque propres à chaque client, la santé des clients sensibles peut être mise en danger. Ces risques ne pouvant être supprimés en modifiant les appareils, il convient de les réduire au maximum grâce à des consignes d'installation, d'utilisation et d'entretien et à des avertissements, de sorte que l'appareil, bien que potentiellement dangereux, ne présente plus aucun risque. La fréquentation des solariums par des mineurs ou d'autres catégories de personnes particulièrement sensibles au rayonnement que ces appareils émettent peut être empêchée en application de cet article. Les exploitants de solariums sont en effet tenus de suivre les instructions de sécurité du fabricant pour que la santé des clients ne soit pas ou très peu mise en danger par le fonctionnement du solarium. Celles-ci incluent les indications du fabricant dans le manuel d'utilisation qui sont clairement définies, dans le cas des solariums, par la norme européenne harmonisée

régissant les appareils d'irradiation cutanée⁴⁶, qui s'applique également à la mise sur le marché en Suisse en vertu de la législation sur la sécurité des produits. Chaque manuel d'utilisation d'un solarium conforme à la norme doit répertorier les catégories de personnes qui ne doivent pas utiliser des solariums. Conformément à la norme européenne évoquée, les jeunes de moins de 18 ans en font notamment partie. Il est prévu que le Conseil fédéral concrétise, dans les dispositions d'exécution, les obligations qui résultent de cette norme pour l'exploitant de solarium en termes d'information, de contrôle et d'autres mesures et s'assure ainsi efficacement que les mineurs ne puissent pas fréquenter les solariums.

L'al. 2 concerne les produits utilisés à des fins commerciales ou professionnelles qui, à cause de leur puissance élevée, peuvent mettre en danger la santé des personnes exposées s'ils ne sont pas utilisés de manière appropriée. Leur emploi est soumis à des exigences particulièrement strictes. Fréquemment conçus pour exposer l'être humain à un RNI ou à un son afin d'obtenir certains effets, ils dépassent souvent de beaucoup les valeurs limites fixées pour garantir la sécurité des produits destinés au public. Citons, par exemple, les produits pour les traitements esthétiques qui exposent le client à un rayonnement optique ou à des ultrasons pour améliorer l'aspect de la peau ou obtenir un amincissement, ainsi que les produits de bien-être qui font appel à des champs magnétiques. Sont également visés par cet article les produits très puissants utilisés dans les concerts et les discothèques à titre d'attraction pour le public. C'est le cas, par exemple, des produits pour les spectacles laser ou les spectacles de lumières donnés lors de manifestations, au cours desquels des images visibles sont projetées à l'aide de puissants rayons optiques dans la zone où se tient le public. Cette disposition ne vise pas à interdire ces offres potentiellement dangereuses. Il s'agit bien davantage de créer une solide base technique et légale concernant l'utilisation de ces produits.

Les personnes qui manipulent ce genre de produits doivent en connaître les risques, savoir y parer et présenter les aptitudes nécessaires pour utiliser le produit en toute sécurité. Elles doivent pour cela être capables de mettre en œuvre l'intégralité des instructions de sécurité du fabricant. Elles doivent en outre disposer de toutes les autres connaissances techniques et formations nécessaires à une utilisation sûre. Ces produits ne sont par conséquent pas destinés au grand public et ne doivent être employés que dans un contexte commercial ou professionnel, par du personnel possédant les qualifications techniques ad hoc.

La *let. b* habilite le Conseil fédéral à exiger le recours à un professionnel qualifié. Sont ici visés au premier chef les traitements esthétiques proposés à des fins commerciales et employant des lasers, de la lumière pulsée ou des ultrasons, pour lesquels une anamnèse médicale est parfois nécessaire.

L'al. 3 habilite le Conseil fédéral à fixer des exigences concernant la formation nécessaire pour obtenir l'attestation de qualifications techniques. Il doit faire appel aux OrTra et aux institutions de formation correspondantes dès lors que les exigences de la certification de la qualification sont liées à la formation professionnelle.

⁴⁶ SN EN 60335-2-27: 2010. Appareils électrodomestiques et analogues – Sécurité – Partie 2–27: Règles particulières pour les appareils d'exposition de la peau aux rayonnements ultraviolets et infrarouges.

Il appartient aux institutions mandatées de définir à l'attention du Conseil fédéral la qualification technique nécessaire, d'organiser les cursus de formation et de réaliser les formations conformément à la loi du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)⁴⁷.

A l'heure actuelle, c'est dans le domaine des spectacles laser donnés dans le cadre de manifestations qu'il est nécessaire que le Conseil fédéral fixe des exigences explicites en matière de qualifications techniques et de formation. Elles doivent s'inspirer des lignes directrices internationales et être contraignantes. Ainsi, les spectacles laser seront à l'avenir planifiés, conçus, installés et opérés de sorte à ne plus faire courir de risques sanitaires au public et à éviter les lésions oculaires causées par les lasers.

Au niveau de l'ordonnance, le Conseil fédéral veillera à définir des délais de transition appropriés pour l'introduction du certificat de compétences.

Art. 4 Mesures de prévention ou de limitation des risques

L'*art. 4* concerne les situations où l'exposition au RNI ou au son constitue un danger pour la santé, sans être le fait d'un seul produit. Cet article se borne à définir des consignes pour l'utilisation des produits. C'est par exemple le cas des manifestations avec un niveau sonore élevé. Le public y est exposé à de multiples sources sonores: le son amplifié diffusé par les systèmes de sonorisation proprement dits, le son amplifié qui émane des haut-parleurs de scène, le son direct de la scène et le bruit de fond du public, mais aussi les réflexions et les superpositions de toutes ces ondes sonores induites par le local. La mise en danger de la santé doit être évaluée à l'endroit où les différentes expositions au son se superposent et où des personnes sont exposées. L'exposition lors de manifestations est déjà régie par l'OSLa qui est fondée sur la LPE. L'*art. 4* élargit la base juridique de l'OSLa. En ce moment, l'OSLa ne concerne que le son amplifié électroniquement et non les sources sonores non amplifiées. Elle ne contient aucun principe concernant la remise de protections auditives au public, elle ne prévoit en outre aucune possibilité de sanctionner les organisateurs et elle ne peut exiger aucune qualification technique de la part des exploitants de spectacles laser. Il est envisageable que des manifestations utilisant d'autres sources de RNI ou de son puissent également être réglementées à l'avenir sur la base de la nouvelle loi, en fonction du risque qu'elles engendrent (par exemple des spectacles de lumières).

Cet article ne vise pas que les manifestations, mais bien toutes les situations dans lesquelles différentes expositions se superposent parce que plusieurs produits sources de RNI ou de son sont exploités en même temps. Chacun de ces produits étant autorisé à atteindre à lui seul la valeur limite, il peut en résulter des niveaux d'exposition très élevés.

L'*al. 1* habilite le Conseil fédéral à édicter, pour ces situations qui constituent un danger pour la santé, des dispositions concernant l'interaction de tous les produits impliqués. La délégation permet désormais d'adopter l'OSLa sur la base de la LRNIS.

⁴⁷ RS 412.10

L'al. 2 détermine les mesures qu'il peut adopter. Ces mesures sont illustrées ci-après en prenant l'OSLa pour exemple, mais elles sont adaptables à toute autre situation d'exposition qui ne serait pas le fait d'un seul produit.

La *let. a* autorise le Conseil fédéral à associer des mesures à certaines valeurs d'exposition et à prévoir la surveillance de ces valeurs et mesures. Par valeurs d'exposition, on entend à la fois des valeurs d'exposition qui constituent une limite à ne pas dépasser et des valeurs qui sont assorties d'une obligation de déclarer et d'exigences à respecter. Il s'agit là d'un instrument éprouvé de l'OSLa. L'obligation pour l'organisateur d'une manifestation d'indiquer, à partir d'une certaine valeur d'exposition, le niveau sonore a aussi fait ses preuves, c'est pourquoi il est prévu de la conserver. Les valeurs limites adoptées se basent sur l'état de la science et de la technique. Aucune valeur préventive n'est prévue.

La *let. b* prévoit une obligation en matière d'information pour les niveaux d'exposition qui pourraient constituer un danger sanitaire pour les personnes sensibles ou si l'exposition se prolongeait. L'OSLa prévoit une telle obligation pour les manifestations dont le niveau sonore est élevé. L'organisateur est ainsi tenu d'informer les personnes exposées des risques encourus, afin qu'elles puissent se protéger comme elles le jugent nécessaire.

Des mesures de protection peuvent être prévues selon la *let. c*. L'OSLa impose aux organisateurs de mettre gratuitement à la disposition du public des protections pour les oreilles et des zones de récupération auditive moins fortement exposées. Associées aux obligations visées à la *let. b*, ces mesures permettent aux personnes exposées de se protéger sous leur propre responsabilité.

Enfin, la *let. d* permet au Conseil fédéral d'imposer une obligation d déclarer spécifiquement pour les manifestations, car c'est une mesure qui s'est révélée très utile pour l'exécution de l'OSLa dans le domaine des manifestations impliquant des niveaux sonores élevés et utilisant des installations laser.

Art. 5 Interdictions

Les progrès techniques et la miniaturisation de l'électronique de puissance ont livré ces dernières années des produits capables de générer des RNI ou des sons très puissants et présentant de ce fait un danger significatif pour la santé. A l'avenir, si aucune autre mesure ne porte ses fruits, le Conseil fédéral devra être en mesure de ramener ces dangers au niveau de protection visé par la LSPro grâce à des interdictions ciblées, en complément des mesures déjà proposées par d'autres normes fédérales.

Let. a: grâce à la mondialisation des canaux de distribution souvent permise par l'Internet, des produits fabriqués à l'étranger et qui y sont pour certains interdits, peuvent arriver sur le marché suisse. L'achat direct privé à l'étranger par le biais d'Internet s'avère de plus en plus problématique en ce qui concerne les produits générant du RNI et du son. Il n'est pas couvert par la LSPro ni par les autres normes en matière de sécurité des produits. L'efficacité des mesures dirigées contre des catégories complètes de produits, par exemple les pointeurs laser des classes 3B et 4, est par ailleurs renforcée si l'interdiction porte non seulement sur la mise sur le marché, mais aussi sur l'importation et le transit. L'interdiction d'importation ou de

transit, que le Conseil fédéral peut prononcer pour des produits et catégories de produits spécifiques, doit par conséquent interdire d'importer ou de faire importer des produits ou catégories de produits particulièrement dangereux, que ce soit à titre privé, commercial ou professionnel. La douane pourra ainsi empêcher de tels produits ou catégories de produits de pénétrer sur le territoire suisse, sans engager de moyens disproportionnés. Une interdiction de remise peut en outre contribuer à ce que ces produits et catégories de produits ne puissent pas non plus être remis ou mis à disposition à titre privé. Une interdiction de détention permet en outre de confisquer plus facilement et plus efficacement les produits très dangereux qui ne devraient pas être en circulation en Suisse. Elle complète ainsi efficacement les instruments fournis par les normes existantes qui n'autorisent la confiscation des produits dangereux que dans des cas particulièrement qualifiés.

Lors de l'examen de la nécessité et de la recevabilité d'une interdiction, le Conseil fédéral se fonde sur les normes internationales, notamment sur celles de l'UE. Les mesures visées à l'art. 5, let. a, ne devraient être décidées que lorsqu'elles sont nécessaires pour la protection de la santé et de la vie humaines et qu'elles ne présentent pas un moyen de discrimination arbitraire ou de limitation déguisée du commerce entre les parties à l'accord. Autrement, il s'agirait d'une infraction à l'accord de libre-échange avec l'UE (art. 13 en rel. avec l'art. 20 ALE). Les principes de la LETC et de ses dispositions d'exécution doivent en outre être respectés lors de l'élaboration du droit d'exécution.

La *let. a* ne vise pour le moment que des pointeurs lasers très puissants et très dangereux, qui génèrent un rayonnement dépassant largement la valeur limite au-delà de laquelle des lésions oculaires peuvent survenir et qui peuvent donc menacer la santé, mais aussi la sécurité. Rien n'empêche aujourd'hui que de tels pointeurs laser soient importés à des fins commerciales ou privées et utilisés sans la moindre mesure de sécurité. L'ensemble des accessoires spécifiques à ces produits, tels que les lentilles additionnelles ou les supports, qui permettent de concentrer, d'amplifier ou de diriger les rayons, seront également frappés de cette interdiction. Demeureront toutefois autorisés les pointeurs lasers de faible puissance, sans risque pour la santé et utilisés comme baguettes optiques lors de présentations.

Le problème ne se résumant pas à quelques produits dangereux, mais bien à tous les pointeurs lasers au-delà d'une certaine puissance, les interdictions doivent pouvoir frapper aussi bien des produits isolés que des groupes de produits. Cet article crée donc la base légale permettant de remplacer la décision de portée générale de l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI) du 2 mai 2011⁴⁸, qui interdit la mise sur le marché à titre commercial de tous les pointeurs lasers appartenant aux deux classes de produits les plus puissants et ne tient lieu que de solution transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Le droit d'exécution prévoira des dérogations à cette interdiction pour les utilisations justifiées de lasers, par exemple pour les visites guidées des observatoires astrono-

⁴⁸ Décision de portée générale de l'Inspection fédérale des installations à courant fort ESTI concernant l'interdiction de la mise sur le marché de lasers opérés manuellement, fonctionnant sur pile, des classes 3B et 4 du 2 mai 2011 (<http://www.bag.admin.ch> > Thèmes > Rayonnement, radioactivité et son > Laser / IPL > Attention aux pointeurs laser!)

miques ou pour les lasers utilisés dans la recherche, l'industrie et la médecine dans des conditions contrôlées.

La *let. b* autorise le Conseil fédéral à interdire l'utilisation à des fins commerciales de produits qui menacent gravement la santé et la vie humaine, même en prenant toutes les mesures de sécurité imaginables. Il s'agit notamment d'empêcher la migration des utilisations de dispositifs médicaux dans le secteur de l'esthétique ou du bien-être, lorsque leur problématique n'est maîtrisable que dans un cadre médical plus étendu. Mais si elle déjà maîtrisable grâce au concours de professionnels de santé ou en garantissant la qualification technique des esthéticiennes, l'art. 3, al. 2, offre un cadre suffisant et une interdiction selon l'art. 5, let. b, est inutile. Les utilisations médicales ne sont pas concernées par cette disposition.

Art. 6 Collecte des données scientifiques

L'*art. 6* permet de réunir les bases scientifiques nécessaires pour définir et mettre en œuvre les mesures à adopter selon les art. 3 à 5, mais aussi pour informer le public (art. 7) en toute indépendance et en s'appuyant sur les connaissances les plus récentes.

Le travail de documentation sera principalement financé par des moyens alloués directement dans le cadre de la recherche sectorielle ou de l'encouragement à la recherche de l'administration fédérale. Ce financement se base sur l'art. 14 de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)⁴⁹. Conformément à l'art. 16 LERI, on entend par recherche de l'administration la recherche pilotée par l'administration fédérale parce qu'elle a besoin des résultats associés pour la réalisation de ces tâches. Conformément à l'art. 16, al. 2, let. d, LERI, la recherche contractuelle en fait aussi partie. Comme la recherche de l'administration fédérale dans le cadre de la présente loi est couverte par la LERI, une référence à cette réglementation cadre suffit (cf. message relatif à la LERI⁵⁰).

Concernant la collecte des données scientifiques, pour obtenir une expertise ou un deuxième avis au sujet de bases scientifiques ou de publications, il sera possible de faire appel à d'autres autorités spécialisées, comme la Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB), qui est déjà en place. Leur soutien permettra ainsi de compléter les informations sur l'état des connaissances et de la technique nécessaires à l'exécution de la loi. Leur engagement s'effectue par mandat au profit de l'OFSP.

Art. 7 Information du public

L'information du public constitue un volet important de cette loi. Le terme «public» désigne ici des groupes cibles spécifiques tels que la population, le corps médical, les entreprises industrielles ou commerciales, d'autres autorités concernées ou encore les exploitants d'applications générant un RNI ou un son. Il convient de fournir à chacun de ces groupes des informations sur les thématiques réglées par la présente loi répondant à ses besoins et reposant sur des connaissances scientifiques.

⁴⁹ RS 420.1

⁵⁰ FF 2011 8089

L'information portera sur les risques évoqués plus haut, mais également sur les mesures à adopter, sur les situations d'exposition, sur les connaissances relatives aux effets du RNI et du son sur la santé ou encore sur les aspects juridiques. Elle sera diffusée par le biais de divers canaux tels que l'Internet, des brochures d'information, des communiqués de presse et des articles dans des revues spécialisées. La Confédération doit également pouvoir informer le public sur des sujets qui ne concernent pas directement des risques pour la santé, mais pour lesquels il existe à un moment donné et pour diverses raisons un besoin d'information. Par exemple, les questions et les inquiétudes souvent abordées concernant le risque pour la santé lié à des produits ou des situations générant de faibles expositions au RNI ou au son. Vu le nombre élevé de cancers de la peau constaté en Suisse, la loi doit permettre d'attirer l'attention de la population sur les risques liés à l'exposition solaire.

Art. 8 Exécution par la Confédération

Pour la présente loi, il est prévu de répartir l'exécution entre la Confédération et les cantons. Conformément à l'*al. 1*, la Confédération assure l'exécution de la loi dans la mesure où l'*art. 9*, au sens de la mise en œuvre du droit fédéral (*art. 46 Cst*), ne délègue pas aux cantons les tâches d'exécution sur place. La Confédération continue donc d'assumer avant tout les tâches d'information ainsi que les contrôles de l'interdiction d'importation et de transit selon l'*art. 5*. Ces derniers sont confiés à l'Administration des douanes qui contrôle les importations et les transits réalisés tant à titre commercial qu'à titre privé.

L'OFSP doit par ailleurs pouvoir représenter directement les intérêts de la Confédération en matière de protection de la santé auprès d'organismes de normalisation internationaux. Si un produit respecte les normes techniques, il est réputé répondre aux exigences essentielles et est donc considéré comme sûr. Les aspects sanitaires jouent un rôle important dans les normes concernant le domaine du RNI et du son. Ces dernières années, les connaissances en la matière n'ont pas été exploitées au mieux, car elles sont plutôt le fait des autorités sanitaires, qui manquent de ressources pour participer aux activités de normalisation. Il n'est toutefois pas nécessaire de prévoir dans la nouvelle loi une base spécifique pour la collaboration de l'OFSP avec ces organismes internationaux (notamment «International Electrotechnical Commission» ou «European Committee for Electrotechnical Standardization») car cette base existe déjà dans l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur⁵¹.

Al. 2: bien que les contrôles des mesures selon l'*art. 4* relèvent en grande partie de la compétence des cantons (*art. 9, let. c*), il peut être utile, dans des domaines qui requièrent des connaissances techniques ou des instruments de mesure spécifiques, de confier l'exécution à la Confédération. Cela doit être concrètement le cas pour l'exécution concernant les spectacles laser, qui incombe aujourd'hui aux cantons, alors qu'ils n'ont ni les connaissances techniques ni les instruments de mesure requis. Qui plus est, les grands spectacles laser sont souvent en tournée dans toute la Suisse. Ils doivent ainsi être déclarés et évalués dans chaque canton, ce qui se traduit par des doublons et une exécution variable. Les discussions avec les cantons ont

⁵¹ RS 172.212.1

montré qu'ils ont accueilli très favorablement le transfert de cette partie de l'exécution à la Confédération. A l'al. 2, le Conseil fédéral déclare que la Confédération est compétente pour certains contrôles particuliers des mesures visées à l'art. 4. Cela fait déjà deux ans que l'Institut fédéral de métrologie (METAS) effectue des contrôles de spectacles laser pour les cantons dans le cadre d'un projet pilote. Il s'agit d'environ dix à vingt contrôles par an. L'OFSP a participé aux coûts du projet pilote à hauteur de 15 000 francs. Si l'exécution concernant les spectacles laser était intégralement confiée à la Confédération, elle entraînerait des dépenses annuelles estimées entre 50 000 et 100 000 francs par an.

Art. 9 Exécution par les cantons

Il n'est prévu pour les activités d'exécution ni de contrôle généralisé ni d'obligation de déclarer (exception: manifestations selon l'OSLa). Afin d'assurer une exécution aussi uniforme que possible, il semble judicieux que l'OFSP et les cantons définissent préalablement des priorités de contrôle. L'OFSP met en outre à disposition des cantons les informations et la documentation nécessaires pour les contrôles et réduit ainsi le plus possible leur charge de travail. Les contrôles s'effectuent exclusivement par sondage ponctuel, et en fonction du risque, à savoir lors de l'utilisation les produits qui présentent le plus grand danger pour la santé.

Let. a: il s'agit de contrôler après la mise sur le marché d'un produit que les instructions de sécurité des fabricants sont respectées, lors de son installation, de son utilisation et de son entretien. Ces contrôles doivent se limiter aux produits qui présentent un risque pour la santé s'ils ne sont pas installés, entretenus ou utilisés conformément aux instructions du fabricant. Les cantons définissent les priorités du contrôle conjointement avec la Confédération. Il leur incombe de trouver les adresses des entreprises correspondantes et de veiller à l'exécution et au suivi des contrôles.

Let. b: les cantons contrôlent, pour les produits dont la sécurité d'application exige des qualifications techniques spécifiques ou une formation, que la personne en charge de l'application répond aux exigences. Ces contrôles ne doivent pas constituer une tâche permanente. Il est prévu de les réaliser sous forme de campagne de contrôle de la mise en œuvre dans un secteur particulier au maximum une fois par an (par exemple, contrôle par sondage du respect des instructions de sécurité dans environ 10 % des solariums).

Let. c: le contrôle des mesures en cas de fortes expositions comme, par exemple, les expositions au bruit réglementées par l'OPB, incombera désormais aux cantons. L'OFSP les soutiendra au moyen d'aides à l'exécution. Des parties de l'exécution, par exemple le contrôle des spectacles laser, peuvent être confiées à la Confédération.

Let. d: les cantons contrôlent les interdictions de remise et de détention visées à l'art. 5. Ce type d'interdictions ne touchant qu'un très petit nombre de produits, l'exécution de ces dispositions représentera une charge de travail assez faible. L'interdiction de détention, qui vise en particulier les pointeurs laser puissants, est appliquée par la police. Il lui arrive déjà de confisquer ce type de produits, qui

constituent des objets dangereux au sens de la loi sur les armes. Mais le fait d'introduire une interdiction de détention facilitera l'exécution.

Let. e: les cantons contrôlent les éventuelles interdictions d'utilisation de produits. Cette disposition vise principalement l'utilisation à des fins commerciales ou professionnelles de produits médicaux ou d'autres produits équivalents à des fins esthétiques qui supposent des connaissances médicales.

Aucune obligation de déclarer

Le présent projet ne prévoit pas d'obligation de déclarer pour les entreprises proposant des prestations fondées sur des produits engendrant du RNI et du son. D'après l'analyse d'impact de la réglementation, une telle obligation de déclarer aurait un bilan coût/bénéfice négatif pour les prestations évoquées. Mais les cantons sont évidemment libres d'inscrire une obligation de déclarer dans leur législation cantonale, s'ils estiment que cela améliorera l'efficacité de l'exécution.

Art. 10 Mesures administratives

L'*art. 10* vise à mettre à disposition des organes d'exécution les compétences qui sont nécessaires pour garantir l'exécution des tâches. L'*al. 1* autorise les organes d'exécution à procéder à des contrôles sur place.

Si un contrôle indique que les instructions de sécurité du fabricant ne sont pas respectées, l'organe d'exécution a l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour la protection de la sécurité et de la santé. Les *al. 2 et 3* établissent la base légale formelle concernant les organes d'exécution, nécessaire pour le décret de telles dispositions, voire leur exécution. Dans ce cadre, l'organe d'exécution peut notamment se référer aux mesures indiquées à l'*al. 3*, qui se basent sur celles de la LSPro et de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)⁵². Les mesures énoncées aux *al. 2 et 3* constituent des mesures de dernier recours dont l'organe d'exécution reste libre d'apprécier la nécessité. Lors de l'exercice de ces compétences, les organes d'exécution doivent tenir compte du principe de proportionnalité, conformément à l'*art. 5* Cst. La procédure pour ordonner des mesures en rapport avec les contrôles réalisés par des services de la Confédération se fonde sur la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)⁵³. Pour les ordonnances établies par les organes de contrôle cantonaux, le droit procédural du canton concerné est applicable.

Al. 4: si l'utilisateur n'informe pas lui-même en temps voulu et de manière efficace le public sur les dangers de l'application d'un produit, les organes d'exécution compétents mettent en garde la population concernant ces applications.

Art. 11 Emoluments

L'*al. 1* établit que les organes d'exécution de la Confédération ainsi que les tiers mandatés par celle-ci peuvent percevoir des émoluments pour les contrôles et mesures mis en œuvre. Cette disposition est nécessaire parce que l'*art. 46a* de la loi

⁵² RS 946.51

⁵³ RS 172.021

du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁵⁴ s'applique uniquement aux émoluments en relation avec des décisions et des prestations, et non à ceux qui sont en relation avec d'autres actes officiels, tels que les contrôles. Les contrôles concernés sont ceux visés aux *art. 8 et 10*. Le Conseil fédéral reçoit la compétence de régler les détails de la perception des émoluments de la Confédération. Les détails concernent avant tout le montant des émoluments et les modalités de la perception. Pour ce qui est de ces dernières, il s'agit ici en premier lieu de préciser le cercle des personnes soumises à l'émolument et les éventuels types d'émoluments. Le règlement des émoluments doit prendre en compte le principe de l'équivalence et celui de la couverture des coûts. Selon le principe d'équivalence, le prélèvement d'émolument pour financer les coûts d'administration associés aux activités de contrôle peut, en principe, être considéré comme justifié lorsque les branches concernées tirent profit de l'activité de contrôle. Celle-ci augmente notamment la confiance des consommateurs vis-à-vis des produits concernés et de leur utilisation. Le principe de la couverture des coûts dispose que les émoluments fixés par le Conseil fédéral doivent au maximum couvrir les coûts de la prestation ou de la décision. L'*al. 2* retient que des émoluments ne sont perçus que si les contrôles donnent lieu à des réclamations. Il se réfère ainsi au principe aujourd'hui communément admis dans la législation en matière de sécurité des produits qui veut qu'il n'y a pas lieu de percevoir des émoluments pour contrôles pratiqués de manière aléatoire lorsque ceux-ci ne débouchent pas sur une contestation. Par ailleurs, l'*art. 46a*, *al. 4*, LOGA s'applique.

Art. 12 Protection des données

Al. 1: plusieurs services fédéraux et autorités cantonales vont exécuter différents aspects de cette loi (et plus particulièrement l'OFSP et l'Administration fédérale des douanes [AFD]). Cet article crée donc la base légale autorisant le traitement de données. La transmission électronique de données entre les organes d'exécution dans l'intérêt de la santé des personnes est également indispensable pour une exécution efficace de la loi.

Art. 13 Délits

L'*art. 13* prévoit des peines pour quiconque importe, fait transiter, remet, détient ou utilise intentionnellement ou par négligence un produit soumis à une interdiction visée à l'*art. 5*. Les sanctions s'inspirent de celles qui sont prévues à l'*art. 16* LSPro.

Art. 14 Contraventions

Les sanctions prévues à l'*art. 14 al. 1 et 2*, correspondent à celles prévues à l'*art. 17* LSPro. L'*art. 13* prévoit une peine privative de liberté de un an au plus ou une peine pécuniaire en cas d'infraction intentionnelle à une interdiction visée à l'*art. 5*. Pour toutes les autres violations des dispositions de cette loi, l'auteur sera seulement puni d'une amende de 40 000 francs au plus s'il agit intentionnellement ou d'une amende de 20 000 francs au plus s'il agit par négligence. Est punissable de la sorte qui-

⁵⁴ RS 172.010

conque ne respecte pas les instructions de sécurité du fabricant visées à l'art. 3, al. 1, ne respecte pas les exigences relatives à l'utilisation d'un produit ou contrevient aux mesures définies par le Conseil fédéral pour les situations où l'exposition au RNI ou au son constitue un danger pour la santé. Est également punissable quiconque contrevient à une prescription d'exécution dont la violation est déclarée punissable ou à une décision prise à son égard sous menace de la peine prévue dans l'article en question.

Art. 14, al. 3: il est prévu que celui qui, intentionnellement, importe, fait transiter, remet, détient ou utilise un produit soumis à interdiction conformément à l'art. 5 sera puni des mêmes sanctions que celles indiquées à l'al. 1.

Les art. 6 et 7 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)⁵⁵ sont en outre applicables aux termes de l'al. 4. Cela signifie que seront punies les infractions qui sont commises dans les entreprises ou dans l'exercice d'activités de nature commerciale ou professionnelle pour un tiers. Pour les délits qui sont punis par une amende allant jusqu'à 5000 francs, la réglementation spéciale prévue à l'art. 7 DPA s'applique, selon laquelle, lorsque l'amende entrant en ligne de compte ne dépasse pas 5000 francs, il est loisible de renoncer à poursuivre la personne qui a effectivement commis le délit et de condamner à sa place l'entreprise.

3 Conséquences

Une AIR fondée sur le projet de nouvelle loi mis en consultation a été établie entre la mi-juillet et la mi-septembre 2014. Eu égard aux changements mineurs apportés au texte de loi sur la base de la consultation, l'AIR réalisée est toujours applicable au présent texte de loi. Le présent projet de loi ne définit que les principes et offre encore une certaine latitude concernant la mise en œuvre. Quatre mesures prévues ont été examinées en détail dans l'AIR, car les conséquences économiques dépendent essentiellement de la définition des réglementations:

- *mesure 1:* contrôle du respect des instructions de sécurité à travers l'exemple des solariums
- *mesure 2:* exigence d'une attestation de compétences pour des soins esthétiques et des spectacles laser
- *mesure 3:* exigence du recours à un professionnel pour des soins esthétiques
- *mesure 4:* interdiction de l'importation, du transit, de la remise et de la détention à travers l'exemple des pointeurs laser.

⁵⁵ RS 313.0

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières et sur l'état du personnel

Les activités actuelles de la Confédération et notamment de l'OFSP en matière d'acquisition des connaissances et d'information sur le RNI et le son doivent être renforcées, afin de pouvoir répondre aux besoins du public en informations fiables et fondées sur des faits scientifiques.

Il n'est pas nécessaire de procéder à des réorganisations au sein des autorités fédérales. Les structures existantes peuvent être utilisées pour exécuter la loi et pour accomplir les tâches de la Confédération.

La nouvelle loi prévoit des tâches supplémentaires pour la Confédération, qui se traduiront par une augmentation de la charge de travail à l'OFSP. L'augmentation s'élèvera à environ 200 000 francs par année de moyens matériels. Il s'agit des tâches suivantes :

- assurer une exécution uniforme des art. 3 et 4, en mettant à la disposition des cantons des aides à l'exécution, des bases de connaissances et, le cas échéant, des protocoles de mesures
- informer le public des aspects dangereux qui ont trait au rayonnement non ionisant et au son
- réaliser des mesures lors de spectacles laser et les évaluer.

En raison des ressources humaines limitées, l'OFSP réduira cette charge supplémentaire au minimum dans les dispositions d'exécution. En ce qui concerne l'information du public et la garantie d'une exécution uniforme, il sera indispensable de hiérarchiser les tâches, de les échelonner dans le temps et de faire appel à des experts externes.

3.1.2 Rapport coût-bénéfice

Les mesures prévues par cette loi (ch. 1.2) présentent un bilan coût/bénéfice positif⁵⁶. L'efficacité est assurée lors du contrôle du respect des instructions de sécurité dans le domaine des solariums, de la preuve de la qualification technique dans le domaine de l'esthétique et du laser, de l'interdiction des pointeurs laser puissants, ainsi que de la possibilité de recourir à un professionnel qualifié. Les frais de mise en œuvre pour les entreprises concernées, la Confédération et les cantons sont selon l'AIR relativement faibles pour trois des quatre mesures étudiées:

- attestation de la qualification technique pour les soins esthétiques et les spectacles laser
- interdiction des pointeurs lasers puissants

⁵⁶ Analyse d'impact de la réglementation par Econcept, consultable sous: <http://www.bag.admin.ch> > Thèmes > Rayonnement, radioactivité et son > Bases légales > LRNIS

- contrôle des instructions de sécurité des fabricants (des investissements peuvent être nécessaires pour les entreprises concernées dans certains cas en ce qui concerne les solariums)

Seul le recours à des professionnels qualifiés peut selon l’AIR se traduire par un rapport coût-bénéfice négatif, en fonction de la situation concrète. Le recours à un professionnel peut entraîner un renchérissement significatif des soins esthétiques effectués avec des appareils générant un RNI ou du son; cette mesure peut donc constituer une intervention indésirable sur le marché et ainsi désavantager les prestataires de soins esthétiques par rapport aux prestataires médicaux. Lors de l’élaboration des ordonnances, il faudra donc veiller à trouver une solution acceptable pour l’ensemble des parties concernées. Il s’agira de trouver un équilibre entre les aspects de la protection de la santé et une mise en pratique réaliste et supportable pour les professionnels de ce secteur.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne

Cette nouvelle loi confère entre autres aux cantons la responsabilité de contrôler l’utilisation à des fins commerciales ou professionnelles des produits présentant un risque pour la santé. Ils doivent procéder à des contrôles aléatoires, ciblés et axés sur les risques, sans pour autant mettre en place de nouvelles structures et institutions, les contrôles devant être confiés à des organes existants. Chaque année, l’OFSP définira avec les cantons une priorité de l’exécution pour le contrôle du respect des instructions de sécurité des fabricants (art. 3). Les nouvelles tâches cantonales induites par cette loi impliquent cependant un effort initial pour la constitution du savoir dans ce domaine. La Confédération soutiendra les cantons grâce à des aides à l’exécution, afin de réduire autant que possible cette charge de travail (tableau 1).

Les coûts de l’exécution pour les cantons dépendent fortement de la définition concrète de l’exécution (taille de l’échantillon, points de contrôle), raison pour laquelle seule une estimation grossière pour les mesures 1 à 3 étudiées dans le cadre de l’AIR est possible ici. Il est également important de rappeler que l’exécution doit se faire sous la forme d’une campagne de contrôle de la mise en œuvre et que l’objectif n’est pas de contrôler les solariums et les salons de soins esthétiques la même année:

- estimation grossière des coûts de l’exécution pour les solariums: environ 4000 appareils UV sont exploités à des fins commerciales par quelque 600 prestataires en Suisse. En supposant que 400 appareils (10 %) soient contrôlés de manière aléatoire dans le cadre d’une campagne en Suisse, générant une charge de travail de 4 à 10 heures en moyenne par appareil (contrôle sur place, y compris la préparation, la documentation, les réclamations éventuelles), ce contrôle représenterait de 200 à 500 jours de travail. Sur la

base d'un coût du travail d'environ 70 francs par heure⁵⁷, les coûts globaux pour l'ensemble des cantons se situeraient entre 110 000 et 430 000 francs par an. A cela s'ajoutent encore des coûts pour les bureaux, l'infrastructure et le perfectionnement qui varient en fonction des instances cantonales déjà existantes. L'estimation grossière ne tient pas compte des recettes éventuelles générées par les émoluments ou les amendes;

- estimation grossière des coûts de l'exécution pour les soins esthétiques: la Suisse compte environ 8540 salons de soins esthétiques. En supposant de nouveau que le contrôle porte sur 10 % de tous les salons, il faudrait en contrôler environ 850 par an. Sur la base de 4 à 10 heures de travail en moyenne par exploitation (contrôle sur place, y compris la préparation, la documentation et les réclamations éventuelles) et d'un coût moyen de la main-d'œuvre de 70 francs par heure, les coûts globaux pour l'ensemble des cantons se situeraient entre 240 000 et 600 000 francs par an. A cela s'ajouteraient également pour le secteur des soins esthétiques des coûts pour les bureaux, l'infrastructure et le perfectionnement qui varient en fonction des instances cantonales déjà existantes. L'estimation grossière ne tient pas compte des recettes éventuelles générées par les émoluments ou les amendes.

L'exécution de l'interdiction de détention et de remise des pointeurs laser est assurée avec les ressources personnelles existantes et ne devrait pas engendrer d'accroissement sensible des frais de personnel.

Tableau 1

Estimation (en francs) des ressources financières supplémentaires nécessaires pour remplir les tâches selon les art. 3, 4 et 5 (pour l'ensemble des cantons)⁵⁸

Description sommaire	Type de contrôles	Frais de personnel et nombre de jours de travail par an (pour l'ensemble des cantons)
Article 3: Contrôle des solariums (respect des instructions de sécurité du fabricant)	aléatoire	110 000–430 000 CHF 200 à 500 jours de travail
Article 3: Exécution dans les soins esthétiques (vérification du certificat de compétences et du recours à un professionnel)	aléatoire	240 000–600 000 CHF 400 à 900 jours de travail

⁵⁷ *Source:* Office fédéral de la statistique, Coûts horaires de la main-d'œuvre par branches économiques (NOGA 2008) Le coût moyen de la main-d'œuvre dans le secteur «Administration publique et défense; sécurité sociale obligatoire» est de de 67,7 francs par heure.

⁵⁸ Informations concernant les frais de personnel et le nombre de jours de travail fournies par l'AIR

Article 4: Exécution des mesures en cas d'expositions dangereuses pour la santé	généralisé (comme précédemment)	Tâche existante dans le cadre de l'exécution de l'OSLa Aucun frais de personnel supplémentaire
Article 5: Interdiction de détention et de remise de pointeurs laser	aléatoire/en cas de soupçons	frais de personnel supplémentaires faibles

Selon la pratique usuelle du droit de la police sanitaire, la Confédération doit prendre en charge sans contrepartie les coûts liés à l'exécution du droit fédéral conformément à l'art. 46a, al. 1 à 4, LOGA. En vertu de la LOGA, les cantons peuvent cependant couvrir leurs coûts résultant des tâches d'exécution en percevant des émoluments.

3.3 Conséquences économiques

L'AIR a étudié la nécessité et les possibilités d'une action des pouvoirs publics. Les produits générant un RNI ou du son peuvent engendrer des dommages légers à graves en raison d'un défaut de maintenance ou de tout autre non-respect des instructions de sécurité, ainsi qu'en cas d'utilisation détournée ou par des personnes peu averties. Eu égard à la complexité des produits générant un RNI ou un son, les clients qui ont recours à des prestations fondées sur de tels produits ne sont souvent pas en mesure de déterminer par eux-mêmes si les appareils utilisés sont conformes aux instructions de sécurité ou s'ils sont utilisés correctement par une personne qualifiée. Cette problématique a eu tendance à s'accroître ces derniers temps, parce que de tels appareils sont désormais plus faciles à acquérir et moins onéreux et que leur utilisation se généralise. A eux seuls, ces arguments justifient selon l'AIR la nécessité d'une intervention de l'Etat. Le risque pour la santé qui émane des produits générateurs de RNI ou de son est suffisamment connu et englobe des lésions aiguës réversibles telles que des irritations et des brûlures, mais aussi des préjudices à long terme, par exemple un risque accru de développer un cancer de la peau ou des troubles auditifs. Les pointeurs laser au rayonnement potentiellement dangereux pour la santé présentent de surcroît un risque important qui résulte avant tout de la possibilité de provoquer intentionnellement des éblouissements. Ceux-ci se traduisent de plus en plus par des lésions et par une mise en danger dans la circulation routière, ferroviaire et aérienne ainsi que lors des interventions des secours et de la police.

La présente loi ne contient aucune obligation nouvelle concernant la mise sur le marché des produits. Elle ne prévoit pas non plus d'obligation de déclarer ni d'autorisation pour certaines prestations. Il ne faut donc pas non plus s'attendre à une importante charge administrative supplémentaire pour les secteurs concernés. Les contrôles des différentes mesures seront en outre réalisés de façon aléatoire et sous forme de campagne de contrôle de la mise en œuvre.

On sait par expérience que les exploitants de solariums utilisent un grand nombre d'appareils non conformes aux normes actuelles. Les coûts d'adaptation d'un appareil représentent environ 2000 francs pour ces entreprises.

Les prestataires de soins esthétiques qui utilisent la lumière intense pulsée, le laser ou des appareils à ultrasons devront vraisemblablement assumer des frais supplémentaires pour la formation permettant à leurs collaborateurs d'acquérir l'attestation de compétences. Eu égard aux expériences antérieures dans le domaine de la formation professionnelle supérieure ainsi qu'aux déclarations des experts, l'AIR estime qu'une formation de 5 à 10 jours serait nécessaire pour former le personnel à l'utilisation des appareils. Au niveau de l'ordonnance, le Conseil fédéral veillera à définir des délais de transition appropriés pour l'introduction du certificat de compétences. A long terme, il ne devrait plus y avoir de frais supplémentaires pour les esthéticiens et esthéticiennes titulaires d'une attestation fédérale de capacité, puisque la formation aux applications générant du RNI et du son doit être intégrée dans la formation professionnelle. Celle-ci requiert une adaptation des ordonnances actuelles sur la formation professionnelle par le Conseil fédéral. En 2011, la Suisse comptait 10 634 esthéticiens et esthéticiennes et 8540 salons de soins esthétiques. On ne sait pas combien d'entre eux utilisent également des appareils générant du RNI ou du son. Selon la stratégie commerciale, de telles applications représentent une part plus ou moins importante du chiffre d'affaires global.

Les lasers utilisés dans la recherche, l'industrie et la médecine dans des conditions contrôlées ne doivent pas être visés par une interdiction. En effet, les applications à des fins professionnelles ou commerciales des lasers puissants (p. ex. classe 3B) opérés manuellement existent dans des domaines extrêmement spécialisés: travaux de mensuration depuis des avions, nettoyage de façades en grès ou d'œuvres d'art et astronomie. Les lasers de classe 3R sont en revanche fréquemment utilisés dans des appareils de mesure ou de mensuration (laser rotatif, laser de canalisation, laser de sol ou scanner laser 3D), qui relèveraient de la définition des lasers opérés manuellement utilisée dans l'AIR. Les appareils en question sont utilisés dans le bâtiment et le génie civil ainsi que pour la mensuration et la saisie numérique des surfaces et des objets tridimensionnels en tous genres. On estime le nombre de stations totales (appareils pour la mesure des distances et des angles) de classe 3R en service en Suisse entre 3000 et 5000 appareils, auxquels s'ajoutent environ 10 000 à 20 000 lasers rotatifs et à tube. Certains de ces appareils sont par ailleurs développés en Suisse.

3.4 Conséquences sanitaires et sociales

Selon l'AIR, les mesures décrites dans la présente loi ont un effet positif évident sur la société.

Les contrôles du respect des instructions de sécurité en vigueur dans le domaine des solariums ont un intérêt significatif pour la société. En effet, il est prouvé que

l'utilisation des solariums a accru⁵⁹ par le passé le risque de développer un cancer de la peau. Des études⁶⁰ ont démontré que les utilisateurs de solariums avaient un risque de souffrir d'un mélanome accru d'environ 20 % par rapport aux personnes qui n'avaient encore jamais fréquenté un solarium. Plus les utilisateurs de solariums sont jeunes, plus leur risque de développer un cancer de la peau est élevé. Cette mesure permet de diminuer les coûts de santé et de limiter le risque de subir des lésions cutanées durables.

Les mesures de promotion de la qualité dans les soins esthétiques, telles que la preuve de la qualification professionnelle, peuvent être qualifiées d'utiles pour la société. Environ 16 % de la population a déjà été traitée avec un appareil générant du RNI pour des raisons esthétiques. Environ 8 % de ces traitements avec des produits générant du RNI ont entraîné des complications, allant d'une irritation cutanée à des brûlures. Des mesures de promotion de la qualité permettraient de réduire fortement de telles complications et, partant, les coûts sanitaires correspondants.

Les effets positifs de l'interdiction des lasers opérés manuellement dont le rayonnement est suffisamment puissant pour mettre en danger les opérateurs de transport et l'Etat se traduisent par un effet extrêmement positif sur la société dans son ensemble, puisqu'il est ainsi possible d'éviter les retards, les accidents et les incidents susceptibles de coûter du temps et d'engendrer des frais de sinistres.

3.5 Conséquences pour les organisations professionnelles

Un module dédié à l'utilisation de la lumière intense pulsée, du laser ou des appareils à ultrasons pourrait être créé dans le cadre de la formation professionnelle de base d'esthéticien ou d'esthéticienne avec certificat fédéral de capacité (CFC), afin de créer une formation visant à acquérir une attestation de compétences. L'ordonnance du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation sur la formation professionnelle initiale devrait être adaptée à cet effet. Cette ordonnance est révisée tous les cinq ans. L'adaptation dans le cadre d'une telle révision engendrerait par conséquent une charge de travail maîtrisable. L'obtention d'une attestation de compétences pourrait par ailleurs être intégrée dans le cadre de l'examen professionnel des esthéticiens et esthéticiennes (spécialité esthétique médicale). Il existe déjà dans le cadre de cette formation un module consacré à l'utilisation des appareils générant du RNI qui pourrait être enrichi en conséquence. Des formations sont déjà proposées aujourd'hui en Suisse dans le domaine des spectacles laser. Elles permettant d'obtenir le titre de délégué à la protection laser selon BGV-B2 reconnu en Allemagne. Une formation destinée à l'obtention d'une attestation de compétences serait assez facile à mettre en place sur la base de ces séminaires existants et des expériences faites en Allemagne.

⁵⁹ Classification du CIRC: www.iarc.fr > Research > Evaluation of Carcinogens > Publications > Volume 100D

⁶⁰ Boniol et al. 2012

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales de la Confédération

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le mandat du Conseil fédéral visant à élaborer la présente loi a été confié en avril 2012. Le projet n'est donc annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁶¹ ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012⁶² sur le programme de la législature 2011 à 2015. Le présent acte n'en est pas moins nécessaire eu égard à l'urgence qui caractérise la problématique exposée au ch. 1.1.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a adopté la stratégie «Santé2020» en janvier 2013. Comportant 36 mesures touchant tous les domaines du système de santé, elle vise à garantir la qualité de vie, à renforcer l'égalité des chances, à améliorer la qualité des soins et à accroître la transparence. Le présent projet de loi est inclus dans le portefeuille de projets «Santé2020» et contribue ainsi fortement à la réalisation des objectifs de la stratégie «Santé2020». Il s'agit en l'occurrence d'améliorer la qualité de vie, en complétant la protection de la santé dans le domaine du RNI et du son par cette nouvelle loi.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité¹

Le projet de loi se fonde sur les art. 95, al. 1, et 118, al. 2, let. a et b, de la Constitution fédérale (Cst.)⁶³. En vertu de l'art. 95, al. 1, Cst., la Confédération peut légiférer dans le domaine des activités économiques lucratives privées. L'art. 118, al. 2, Cst. l'habilite à légiférer sur l'utilisation des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé (let. a) ainsi que sur la lutte contre les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses (let. b).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

La Suisse n'a en principe aucune obligation internationale dans le domaine du RNI et du son. La nouvelle loi se fonde librement sur les directives et recommandations internationales existantes (p. ex. européennes).

⁶¹ FF 2012 349

⁶² FF 2012 6667

⁶³ RS 101

Selon l'Accord de l'organisation mondiale du commerce (OMC) sur les obstacles techniques au commerce («Technical barriers to trade (Accord TBT)»)⁶⁴, également dit «Accord OMC-OTC», les prescriptions techniques doivent être formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves techniques au commerce (art. 4, al. 1, LETC). A cet effet, elles doivent être concertées avec les principaux partenaires commerciaux (art. 4, al. 2, LETC). Les écarts par rapport au principe visé à l'art. 4, al. 1, LETC ne sont admis que s'ils répondent aux exigences indiquées à l'art. 3, al. 3, LETC. Une interdiction d'importation ou de remise, par exemple, doit être vérifiée au sens de la LETC et des accords internationaux.

L'ALE prévoit en outre que les parties renoncent à toute restriction d'importation quantitative ou toute autre mesure qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Les nouvelles dispositions légales visant à la protection contre le RNI et le son doivent donc être aménagées de sorte que leur exécution soit neutre et non discriminatoire vis-à-vis de la concurrence. C'est la raison pour laquelle la Suisse n'est pas autorisée à prendre des mesures ayant le même effet que des limitations en termes de quantité, qui entraveraient le trafic de marchandises entre la Suisse et l'UE et enfreindraient l'ALE. Le Conseil fédéral ne peut décider des mesures restrictives que si elles sont nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux et ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire, ni de restriction déguisée dans le commerce entre les Parties contractantes; faute de quoi elles pourraient enfreindre l'accord de libre-échange avec l'UE (art. 13 en rel. avec l'art. 20 ALE).

Enfin, les produits qui entrent dans le champ d'application de la nouvelle loi peuvent aussi se situer dans le domaine d'application de l'ARM, en particulier au chapitre 1 (machines), 4 (dispositifs médicaux), 7 (équipements hertziens et équipements terminaux de télécommunications tels que téléphones portables) et 9 (matériel électrique et compatibilité électromagnétique) de l'annexe 1. Le développement futur de ces chapitres se base sur l'équivalence des législations de la Suisse et de l'UE. Toute divergence, par exemple une interdiction d'importation basée sur l'art. 5 de la nouvelle loi, devra être analysée et arrêtée par le Conseil fédéral au cas par cas.

5.3 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 164 Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale: cette exigence est remplie. Conformément à l'art. 141, al. 1, let. a, Cst., les lois fédérales sont sujettes au référendum: la nouvelle loi prévoit explicitement un référendum facultatif (art. 15, al. 1).

La compatibilité de la nouvelle loi avec les obligations internationales de la Suisse est garantie, car la nouvelle loi n'établit aucune disposition explicite qui ne pourrait pas être accordée avec le droit international (cf. ch. 1.5). Le Conseil fédéral devra

⁶⁴ RS 0.632.2. Annexe 1A.6

tenir compte, lors de l'élaboration de la législation d'application, de la compatibilité avec le droit de l'UE.

5.4 Frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs. La présente loi ne prévoit ni dispositions relatives aux subventions, ni crédits d'engagement, ni plafonds de dépenses.

5.5 Délégation de compétences législatives

Les lois fédérales peuvent déléguer des compétences législatives, à moins que la Constitution fédérale ne l'exclue (art. 164, al. 2, Cst.). Cette dernière introduit une restriction générale à la possibilité de déléguer des compétences législatives en faisant obligation en particulier d'édicter les dispositions fondamentales importantes sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, Cst.). Si plusieurs dispositions de la nouvelle loi confèrent au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions d'exécution, c'est que la loi précise souvent elle-même le périmètre à l'intérieur duquel devra s'inscrire l'action normative du Conseil fédéral. De plus, il est pertinent d'habiliter le Conseil fédéral à édicter des dispositions d'exécution dans tous les domaines où une adaptation rapide aux évolutions techniques et à une harmonisation internationale peut s'avérer nécessaire. Enfin, les réglementations impliquant un fort degré de précision devront être inscrites à l'échelon de l'ordonnance. Les articles suivants comportent des délégations normatives:

- art. 3, al. 2 et 3
- art. 4, al. 1 et 2
- art. 5
- art. 8, al. 2
- art. 11, al. 1

