

CH_VB 2002-2089 5651 vom 11. Juli 2006

Bundesverwaltung, 2006-07-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2002-2089_5651_

FR: CH_VB 2002-2089 5651 du 11 juillet 2006

IT: CH_VB 2002-2089 5651 del 11 luglio 2006

Erwägungen

E. 9

Art. 22, al. 1, de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les ouvrages d'accumulation, RS 721.102.

E. 10

Voir à ce sujet le message du 9 juin 2006 relatif à la loi fédérale sur les ouvrages d'accumulation, ch. 1.3 (FF 2006 5761)

5669 1.8 Rapport avec la LETC La loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)¹¹ s'applique dans tous les secteurs où la Confédération édicte des prescriptions techniques concernant des produits. Ces prescriptions n'englobent pas seulement les règles matérielles concernant par exemple les caractéristiques des produits, mais aussi les procédures d'examen, d'évaluation de la conformité et d'autorisation. Le terme de produit n'est pas défini dans la loi. La LCS, en revanche, fixe des procédures d'examen et de contrôle de la sécurité technique des installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants. Les explications données de la définition de la «prescription technique» au ch. 213.3 du message du 15 février 1995 concernant la LETC¹² indiquent que la loi porte sur des biens faisant l'objet d'un commerce: on peut en déduire qu'elle ne s'applique aux installations au sens de la LCS que dans la mesure où ces biens peuvent être négociés (par ex. installations électriques mobiles). Mais dans la mesure où la LCS fixe des procédures de contrôle de la sécurité régissant des produits au sens de la LETC tels que des véhicules, des appareils, des systèmes de sécurité et des composants, les principes de la LETC s'appliqueront aussi à la nouvelle loi sur le contrôle de la sécurité. On veillera donc à formuler les prescriptions techniques – dont font également partie les règles de procédure en vertu de la définition de la LETC – de telle sorte qu'elles n'engendrent pas d'entraves techniques au commerce (art. 4, al. 1). C'est pourquoi elles seront harmonisées avec les prescriptions des principaux partenaires commerciaux de la Suisse, soit généralement ceux de la CE. Aux termes de l'art. 4, al. 3, des dérogations aux dispositions émanant des principaux partenaires commerciaux sont admissibles si elles sont rendues nécessaires par des intérêts publics prépondérants et si elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée aux échanges. En élaborant ce projet de LCS, on s'est assuré qu'il correspondait bien aux prescriptions de l'UE sur les produits et qu'il ne créerait aucune entrave nouvelle par rapport aux réglementations actuelles. L'UE connaît aujourd'hui différents types de procédures («modules») régissant l'appréciation de conformité nécessaire à la mise d'un produit sur le marché. La procédure d'examen et de contrôle fondée sur une déclaration de sécurité correspond au module A de l'UE, qui s'applique à des produits ayant le plus faible niveau de risque. La procédure fondée sur une attestation de sécurité correspond aux modules UE qui prescrivent le recours à un organisme indépendant. La procédure d'examen

au moyen d'un contrôle officiel ne s'applique pas à des produits au sens de la LETC. Ainsi la LCS ne va nullement à l'encontre des procédures en vigueur dans l'UE, et rien n'indique qu'il en sera autrement à l'avenir. Etant donné l'ouverture et la souplesse qui caractérisent cette loi, la Suisse sera toujours en mesure de répondre encore aux futures demandes de l'UE. C'est ce que garantit explicitement la disposition de la LCS, qui habilite le Conseil fédéral à procéder aux adaptations en fonction des obligations internationales. Le présent projet garantit que les procédures ne deviendront pas plus compliquées et que l'examen et le contrôle de la sécurité technique n'engendreront pas d'entrave technique au commerce. Il systématise les procédures de contrôle, qui constituent elles-mêmes un aspect des procédures de mise sur le marché ou de mise en service des installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants. La LCS

E. 11

RS 946.51

E. 12

FF 1995 II 489

5670 ne modifie pas de manière fondamentale les procédures actuelles. Elle règle seulement de manière nouvelle la façon dont est contrôlée la sécurité technique au sein de ces procédures. De plus, il est prévu de simplifier cet examen et ce contrôle autant que possible, ce qui est tout à fait conforme à l'esprit de la LETC. La conformité avec la LETC n'apparaît pas seulement dans les procédures, mais aussi dans certains aspects particuliers, puisque l'examen et le contrôle de la sécurité technique s'appuient sur des instruments analogues (déclaration ou attestation de sécurité, contrôle ultérieur, etc.) que pour la LETC. La LCS s'inspire également de la LETC pour ce qui est des organismes indépendants et de la surveillance à laquelle ils sont soumis, ainsi que du crédit à accorder aux évaluations de conformité émanant des organismes accrédités ou reconnus d'une autre manière. Les dispositions de la LETC à ce sujet, y compris les art. 17 et 18, conservent toute leur validité. Seul l'art. 17, al. 2, let. b, LETC – aux termes duquel celui qui met un produit fabriqué en série sur le marché doit seulement établir l'identité de la série – ne s'applique en principe pas aux produits soumis à la procédure d'examen et de contrôle fondée sur une déclaration de sécurité. A ce sujet, les conditions énumérées à l'art. 13 LCS doivent être remplies sans restriction. Par contre, l'art. 15 LCS prévoit l'application des principes de l'art. 18 LETC aux installations au sens de la LCS. L'art. 15, al. 2, LCS, ne signifie toutefois pas qu'une réception par type accordée par une autorité étrangère doive être automatiquement reconnue par la Suisse pour toutes les catégories de véhicules. La sécurité publique ne le permettrait pas. En revanche, cette disposition oblige les autorités suisses à prendre en compte, dans leurs propres évaluations et décisions d'homologuer, les examens et les appréciations de conformité et de sécurité réalisés à l'étranger lorsqu'il peut être établi de manière plausible que les dossiers en question ont été établis dans des conditions répondant aux prescriptions suisses. Au surplus, l'obligation de reconnaître les documents étrangers n'empêche pas les autorités suisses de vérifier les indications fournies dans certains cas. Enfin, pour ce qui est des champs d'application des deux lois, on observera que la LETC est plus générale et d'une portée plus étendue. La LCS, conçue en fonction d'elle, ne porte que sur la sécurité technique et ne s'applique que dans les domaines où une loi spéciale le prévoit expressément. En soumettant un domaine à la loi, on a vérifié que les principes de la LETC sont respectés et l'on continuera de le faire. Sous réserve des remarques ci-dessus et de

l'exception mentionnée au paragraphe suivant, les principes et les dispositions de la LETC s'appliquent aussi à la LCS. Dans une mesure très limitée seulement, la LCS prive le Conseil fédéral de la compétence générale que lui confère l'art. 7 LETC de définir les procédures d'essai, d'évaluation de la conformité, d'enregistrement et d'homologation dans le domaine des prescriptions sur les produits. La restriction est toutefois minimale, vu que la gamme des produits concernés dans la LCS et dans les lois spéciales est relativement peu étendue et que seules sont prises les orientations fondamentales. Le Conseil fédéral conserve ainsi une importante marge de manœuvre pour définir les procédures d'examen et de contrôle de la sécurité technique. Cette restriction est indispensable et il faut l'accepter dans l'intérêt d'une conception cohérente de l'examen et du contrôle de la sécurité.

5671 1.9 Rapport avec le droit international Le modèle prévu par la loi est non seulement conforme aux conventions internationales signées par la Suisse, mais notamment aussi à la législation pertinente de l'UE. La répartition des tâches prévue par la LCS entre les autorités et les particuliers dans le domaine de la sécurité technique correspond à celle prévue par le droit européen. Le texte proposé l'élargit encore à d'autres domaines. L'orientation générale étant la même, il n'y aura pas de problème. De même, les accords sectoriels conclus en 1999 entre la Suisse et l'UE ne posent pas de problème. Trois des sept accords touchent la sécurité technique dans des domaines relevant du DETEC: l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité¹³, l'accord sur le transport aérien¹⁴ et l'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route¹⁵. L'accord sur l'évaluation de la conformité englobe aussi des domaines pour lesquels l'UE a adopté des directives selon la «nouvelle conception». La directive sur les installations de transport à câbles n'a été adoptée qu'après la signature de l'accord. Il en sera tenu compte lors de l'élaboration de la loi concernant ces installations. Aux termes de l'accord sur l'évaluation de la conformité, la Suisse peut désigner des organismes dont les évaluations de conformité seront reconnues dans les pays de l'UE. Dans le champ d'application de la LCS, il s'agira généralement d'«organismes indépendants» au sens de cette loi. Les autorités qui les désignent figurent dans l'annexe I de l'accord. Aujourd'hui ce sont des offices fédéraux comme l'OFEN. La LCS déterminera d'autres offices comme autorités de désignation. Un comité pour la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, réunissant des représentants des parties contractantes, peut, sur proposition de l'une ou l'autre partie, modifier les annexes. Il n'est donc pas nécessaire de modifier l'accord pour prévoir d'autres autorités de désignation. Dans le domaine de l'aviation civile, la Suisse adopte les prescriptions de l'UE, comme le veut l'accord sur le transport aérien. En juillet 2002, le Parlement et le Conseil de l'UE ont décidé de créer l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). La Suisse n'étant pas membre de l'UE, elle n'est pas automatiquement membre de l'AESA. Les modalités d'une participation de la Suisse ont fait l'objet d'intenses négociations. Le 25 mai 2005, le Conseil fédéral a adopté à l'intention du Parlement le message sur la participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne¹⁶, qui comprend également une révision de la loi sur l'aviation liée à cette question. Le 16 décembre 2005, l'Assemblée fédérale a approuvé la participation à l'AESA et adopté la révision de la loi sur l'aviation nécessaire à cet effet¹⁷. Les répercussions de cette participation dépendront notamment de l'évolution de l'AESA et de son travail. La LCS permet en tout cas d'adapter les procédures aux prescriptions de l'AESA.

E. 13

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 (avec annexes et acte final), RS 0.946.526.81.

E. 14

Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (avec annexe et acte final), RS 0.748.127.192.68.

E. 15

Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route; RS 0.740.72.

E. 16

FF 2005 3651

E. 17

FF 2005 7001 et 7017

5672 Aux termes de l'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (accord sur les transports terrestres), la Suisse s'engage notamment à appliquer des directives équivalentes de la CE concernant les chemins de fer, le trafic motorisé et le transport de marchandises dangereuses. Ce travail de mise en œuvre se fait en continu. La réorganisation proposée ne s'y oppose pas. Il convient de mentionner encore à ce sujet la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel¹⁸, qui complète la directive 96/48/CE du conseil du 23 juillet 1996 sur l'interopérabilité du système transeuropéen de chemins de fer à grande vitesse¹⁹. L'interopérabilité vise à garantir la sécurité du trafic ferroviaire dans toute l'Europe. Ces deux directives ne sont actuellement pas mentionnées à l'annexe 1 de l'accord sur les transports terrestres, mais l'UE a proposé à la Suisse de les y intégrer. Toutefois, à l'art. 33, al. 2, de l'accord sur les transports terrestres, les parties contractantes s'engagent «à développer l'interconnexion et l'interopérabilité de leurs réseaux ferroviaires et de transport combiné. Elles assurent la collaboration nécessaire à cet effet avec les organisations internationales et les institutions concernées et chargent le Comité mixte de suivre ces aspects». Les directives à ce sujet prévoient des «spécifications techniques pour l'interopérabilité (STI)», adoptées par des autorités de la CE. De telles spécifications se situent en général entre les «exigences fondamentales de sécurité» et les normes techniques. Les deux directives en rendent l'application obligatoire pour les pays membres de l'UE, à la différence des normes techniques, dont l'application n'est pas impérative. Le contrôle des STI est confié à des «organes désignés». La conception fondamentale de la LCS ne s'oppose pas à l'application de ces directives. La conception fondamentale de la LCS est d'ailleurs aussi compatible avec la directive CE sur la sécurité des chemins de fer²⁰, qui confirme les principes que la présente réorganisation entend voir appliquer (par ex. indépendance de l'organe national chargé de la sécurité).

1.10 Résultat de la procédure de consultation

1.10.1 Projet mis en consultation

Par décision du 22 août 2001, le Conseil fédéral avait autorisé le DETEC à mettre en consultation le projet de loi sur le contrôle de la sécurité technique (LCST). Ce projet poursuivait les mêmes objectifs (voir ch. 1.2 ci-dessus), mais il était sensiblement plus catégorique et intransigeant dans son application. Il prévoyait de transférer les tâches

liées à la sécurité et actuellement confiées aux offices vers une agence unique qui serait devenue le véritable centre d'excellence en matière de sécurité technique. Elle aurait notamment été chargée de développer et d'appliquer une

E. 18

JO L 110 du 20.4.2001, p. 1.

E. 19

JO L 235 du 17.9.1996, p. 6.

E. 20

Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (directive sur la sécurité ferroviaire) (JO n° L 164 du 30/04/2004 p. 0044–0113).

5673 philosophie uniforme de la sécurité au sein du DETEC. La LCST aurait en même temps créé les bases juridiques de cette agence, conçue sur le plan juridique comme établissement de droit public doté d'une personnalité juridique propre.

1.10.2 Résultat

La plupart des organismes consultés ont en principe approuvé les objectifs et reconnu que des mesures s'imposaient. La majorité d'entre eux ont toutefois rejeté la mise en œuvre proposée: – Ils ont surtout critiqué la réunion dans l'agence de toutes les tâches de la Confédération dans le domaine de la surveillance de la sécurité technique: ils reprochaient à l'agence sa trop grande taille, sa spécialisation extrême et donc son pouvoir excessif. Ils redoutaient que l'agence édicte un trop grand nombre de prescriptions de sécurité superflues engendrant des surcoûts injustifiés et finalement préjudiciables à la concurrence. – Les opposants craignaient que l'ensemble du projet augmenterait considérablement les besoins en personnel et engendrerait de ce fait une hausse des coûts, étant donné qu'il prévoyait la mise en place d'organismes indépendants et, simultanément, la création d'une agence, sans que les offices réduisent leur effectif en conséquence. Ils estimaient que cette hausse des coûts n'apportait pas un gain au niveau de la sécurité. Étant donné que les offices conservaient leur fonction d'autorité d'approbation et d'autorité établissant et adoptant les prescriptions juridiques, les organismes consultés ont en outre pensé que le savoir technique allait être présent dans tous les services. – En raison de la création de l'agence, ils ont redouté l'apparition d'interfaces supplémentaires, l'instauration de procédures plus compliquées et donc plus longues ainsi que des conflits de compétences entre les différents organismes. – La classification rigide en trois niveaux de sécurité a suscité la crainte que les mêmes prescriptions matérielles de sécurité allaient aussi être valables pour toutes les installations, véhicules et appareils du même niveau de sécurité. – Craignant une diminution de la sécurité, les cantons ont rejeté la libéralisation dans le secteur des véhicules motorisés et des bateaux à moteur.

1.10.3 Modifications par rapport au projet mis en consultation

Les objectifs et la nécessité de prendre des mesures ayant été globalement approuvés, il a été décidé de poursuivre la réorganisation du contrôle de la sécurité. Cette décision a été entérinée par le rapport NLR qui a été établi depuis lors sur la sécurité aérienne et qui confirmait l'existence des déficiences relevées et le bien-fondé des objectifs du projet mis en consultation. En même temps, il a fallu tenir compte des critiques en redéfinissant les modalités de la réorganisation. En conséquence, le projet de créer une

agence a été abandonné. Le contrôle de la sécurité restera donc largement du ressort des offices, dans la mesure où il relève de l'Etat. Il est toutefois

5674 garanti que, sur le plan de l'organisation, les aspects liés à la sécurité seront pleinement pris en compte dans les procédures. Il a été tenu compte d'autres critiques, notamment par l'abandon du projet d'intégrer le secteur des véhicules motorisés et des bateaux de sport, dans la mesure où il relève de la compétence des cantons, par la réglementation explicite dans la loi de la compétence de l'organe chargé de la sécurité en cas d'absence d'organismes indépendants ou par la flexibilité retenue en ce qui concerne des réglementations internationales différentes.

2 Commentaire des différents articles

2.1 Loi fédérale sur l'examen et le contrôle de la sécurité technique (loi sur le contrôle de la sécurité, LCS)

2.1.1 Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

L'examen et le contrôle de la sécurité technique des installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité et de leurs composants sont régis par des procédures clairement définies. L'objectif est de garantir la transparence des compétences et, par conséquent, d'attribuer clairement les responsabilités. Par ailleurs, il convient d'établir une distinction claire entre la politique propre à chaque domaine et le contrôle de la sécurité, ce qui engendrera sur le plan organisationnel une séparation entre les services responsables des tâches liées à la sécurité et ceux qui assument d'autres tâches dans le même domaine. Il ne faut pourtant pas que l'Etat envisage de renoncer à ses responsabilités en matière de sécurité technique. Il doit continuer d'assumer les tâches fondamentales. Il doit organiser l'examen et le contrôle de la sécurité technique de sorte qu'ils puissent être exercés sans entraves et dans les délais. L'Etat doit par contre exercer une surveillance suffisante. Il ne doit se charger de tâches d'exécution que si le contrôle de la sécurité par des organismes indépendants est impossible, inefficace ou injustifiable. La nouvelle répartition des tâches ne doit pas allonger les procédures mais au contraire les simplifier dans la mesure du possible. Pour réaliser cet objectif, il faut standardiser l'organisation et les procédures d'examen et de contrôle de la sécurité. C'est le propos de la nouvelle loi.

Art. 2 Relations avec d'autres lois fédérales

Al. 1 La LCS est une loi générale qui définit différentes procédures ainsi que les exigences posées aux services chargés du contrôle de la sécurité. En conséquence, son champ d'application est formulé en termes généraux. La seule restriction résulte du fait qu'elle se limite aux installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants qui relèvent de la législation fédérale. Par conséquent, toutes les installations et tous les véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants pour lesquels la Constitution confère à la Confédération une compétence législative, tombe sous le coup de cette loi. La manière dont la Confédération a fait usage de cette compétence dans le cas particulier n'a pas d'importance. Ainsi, peu importe si c'est la Confédération ou le canton qui est habilité, dans le cas particulier, à autoriser

5675 une installation, un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant. Dans les deux cas, la LCS peut être déclarée applicable pourvu que la Confédération dispose d'une compétence législative dans ce domaine. Les lois spéciales désignent les domaines dans lesquels les procédures définies dans la LCS doivent être appliquées. Avec l'entrée en vigueur de la loi, toutes les installations et tous les véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants qui relèvent de la compétence de la Confédération ou du DETEC ne tomberont pas sous le coup de la LCS. Ainsi, les installations de transport par conduites dont la pression de service est inférieure à 5 bar et les installations à câbles relèvent de la compétence des cantons et ne sont donc pas régies par la LCS. Les domaines

non régis par cette loi sont souvent ceux qui étaient jusqu'ici soumis à la surveillance des cantons et pour lesquels ceux-ci avaient pris de nombreuses mesures organisationnelles. Pour cette raison, on a renoncé à les soumettre à la loi. Le domaine des routes nationales n'est pas non plus soumis à la LCS, la construction et l'entretien de celles-ci étant encore du ressort des cantons. La Réforme de la répartition des tâches (RPT) redistribuera les rôles dans les prochaines années et il faudra chercher à subordonner aussi ce domaine à la LCS. Le secteur de l'aviation constitue également un cas particulier. En effet, s'il est soumis à la LCS, il ne l'est que pour la partie restreinte qui n'est pas soumise aux réglementations européennes, notamment celles de l'AESA. Dans les autres cas, une subordination à la LCS a pourtant lieu, de sorte qu'il est largement possible d'uniformiser les règles. S'il apparaît indiqué, ultérieurement, d'étendre la loi à d'autres domaines ou, au contraire, d'en limiter davantage la portée, il suffira de modifier une loi spéciale. Ainsi le champ d'application est très souple. Dans l'esprit de la loi, qui entend harmoniser les règles de la sécurité technique, il faudra toutefois s'efforcer de l'étendre le plus possible. Etant donné que la LCS n'est applicable que si une autre loi fédérale le prévoit, celle-ci peut prévoir quelques dérogations. Il convient d'être restrictif à cet égard, notamment lorsqu'il s'agit de modifier les procédures du contrôle de la sécurité. En effet, un trop grand nombre de dérogations entraverait la réalisation des objectifs. Par contre, les dérogations allant dans le sens des objectifs, comme par exemple l'attribution à l'organe chargé de la sécurité de tâches déterminantes pour la sécurité dans le domaine du personnel, ne posent aucun problème. Al. 2 La LCS ne règle pas l'assujettissement des divers types d'installations, de véhicules, d'appareils, de systèmes de sécurité ou de composants à une procédure donnée d'examen et de contrôle de la sécurité (let. a). Ce point est réglé par les lois spéciales. Pour plus de précisions sur l'assujettissement aux procédures d'examen et de contrôle de la sécurité et sur l'importance de la flexibilité qui requiert une délégation étendue de la compétence en la matière au Conseil fédéral, nous renvoyons le lecteur au commentaire de l'art. 5, al. 1, ci-après. La loi ne porte pas non plus sur les dispositions matérielles de sécurité auxquelles les installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité ou composants doivent satisfaire (let. d). C'est le rôle des lois spéciales, notamment de la loi sur les chemins de fer, de la loi sur les installations de transport par conduites, et du Conseil fédéral par l'adoption des dispositions d'exécution des lois spéciales. S'agissant de l'application des prescriptions matérielles de sécurité, il n'y aura pas de changements

5676 majeurs. La législation en vigueur conserve largement sa validité. La nouvelle loi se borne à standardiser l'organisation et les procédures du contrôle de la sécurité et n'affecte donc que des aspects formels. Seule l'introduction de déclarations et d'attestations de sécurité pourrait le cas échéant rendre nécessaires des prescriptions matérielles de sécurité encore plus claires, plus compréhensibles et plus aisément vérifiables. C'est également la législation spéciale qui fixe, au niveau de la loi ou de l'ordonnance, les autorisations requises pour la construction, la production et l'exploitation d'une installation, d'un véhicule, d'un appareil, d'un système de sécurité ou d'un composant (p.ex. approbation des plans, autorisation d'exploiter, réception par type, etc. [let. c]). La présente réorganisation n'est pas censée revenir sur les différents types d'autorisation, de sorte qu'il n'y a en principe pas de modification. Seuls l'examen et le contrôle de la sécurité technique effectués dans le cadre des procédures d'autorisation sont affectés. Enfin la législation spéciale (loi ou ordonnance) réglera également les compétences des différentes autorités (let. b). Al. 3 Certaines lois spéciales prévoient que la conformité d'un produit aux prescriptions applicables soit prouvée au moyen d'une déclaration ou d'une attestation de

conformité. Contrairement à la déclaration et à l'attestation de sécurité prévues par la présente loi, ces déclarations et attestations de conformité confirment le respect de toutes les prescriptions déterminantes (par ex. en matière de déclaration, d'environnement), et non seulement de celles relatives à la sécurité. Afin d'assurer la cohérence à cet égard, l'al. 3 précise que les déclarations ou attestations de conformité au sens de la LETC ont valeur de déclaration de sécurité ou d'attestation de sécurité conformément à la LCS. Art. 3

Définitions Let. a La garantie de la sécurité technique est de plus en plus complexe. Très souvent, la sécurité nécessaire d'une installation, d'un véhicule ou d'un appareil ne peut plus être garantie avec un seul élément de l'installation, du véhicule ou de l'appareil mais il en faut plusieurs qui par leur action conjuguée vont permettre de garantir la sécurité souhaitée. Ainsi, il ne suffit pas d'équiper les locomotives et les wagons de chemin de fer de freins. Il faut également une signalisation et des dispositifs qui comprennent eux aussi un certain nombre d'éléments de sécurité. Les systèmes de sécurité doivent donc fonctionner dans leur ensemble et ne peuvent pas simplement être examinés avec l'installation, le véhicule ou l'appareil. De tels systèmes de sécurité doivent être par conséquent contrôlés séparément du point de vue de la sécurité. Pour cette raison, la loi le mentionne explicitement. La loi spéciale ou le Conseil fédéral devra également déterminer par quelle procédure l'examen et le contrôle des systèmes de sécurité seront régis. Let. b Toute installation, tout véhicule, tout appareil et tout système de sécurité se compose de différentes parties. Certaines d'entre elles peuvent être utilisées dans les buts les plus divers, notamment pour les installations, véhicules, appareils et systèmes de sécurité dont il est question ici (p.ex. les vis). D'autres sont produites spécialement

5677 pour une installation, un véhicule, un appareil ou un système de sécurité donné; la loi les désigne par le terme de composants. Ceux-ci servent généralement de pièces de rechange et sont mis sur le marché séparément. A titre d'exemples, citons les roues de wagons de chemin de fer, les moteurs d'avions, etc. Il va de soi que, pour la sécurité, ces composants sont aussi importants que les pièces d'origine. C'est pourquoi il importe de les contrôler de manière adéquate avant de les mettre sur le marché. En revanche, ne sont pas considérés comme des composants les éléments intégrés initialement à l'installation, au véhicule, à l'appareil ou au système de sécurité. Leur sécurité technique n'est donc pas contrôlée séparément, mais en même temps que l'installation, le véhicule, l'appareil ou le système de sécurité qui va faire l'objet d'un contrôle et d'une autorisation. Let. c La déclaration de sécurité est le document par lequel la personne responsable confirme explicitement que l'installation, le véhicule, l'appareil, le système de sécurité ou le composant est entièrement conforme aux prescriptions matérielles de la législation spéciale sur sécurité technique. Si celle-ci prescrit que l'installation, le véhicule, l'appareil, le système de sécurité doit non seulement être conforme aux exigences techniques spécifiques, mais encore correspondre à l'état de la technique, voire aux enseignements de l'expérience, de la science et de la technique, la déclaration de sécurité doit aussi confirmer que ces contraintes supplémentaires sont respectées. La forme et le contenu de la déclaration de sécurité pour une installation, un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant ainsi que la personne chargée de remettre la déclaration sont précisés dans la législation d'exécution. La notion de déclaration de sécurité s'inspire de celle de la déclaration de conformité selon la LETC. Sur le fond, la description est analogue, mais la déclaration de sécurité se réfère uniquement à des produits et à la phase de mise sur le marché d'un produit tout en englobant l'ensemble des prescriptions applicables (voir les commentaires des art. 2 et 3). La LCS accorde une importance accrue à la déclaration de

sécurité qui est utilisée aussi bien dans le secteur des installations que pendant l'exploitation. Durant cette phase, la déclaration de sécurité confirme que l'installation, le véhicule, l'appareil, le système de sécurité ou le composant est conforme aux prescriptions applicables à la phase de l'exploitation, qui ne sont pas nécessairement identiques à celles valables pour la phase de la production. Let. d L'attestation de sécurité est le document dans lequel un organisme indépendant atteste qu'une installation, véhicule, appareil, système de sécurité ou composant répond en tous points aux prescriptions techniques matérielles de sécurité figurant dans la loi spéciale. Pour ce qui est des exigences auxquelles l'attestation doit répondre, nous renvoyons aux explications données à la let. c ci-dessus, qui s'appliquent par analogie à l'attestation de sécurité. La législation d'exécution en définira en détail la forme et le contenu requis pour une installation, un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant donné. Concernant l'organisme indépendant, voir le commentaire de l'art. 15 de la loi.

5678 Let. e Le rapport de sécurité est le document dans lequel la personne responsable d'une installation démontre que cette dernière répond aux exigences de la sécurité technique et que le risque qu'elle présente est supportable pour la population et pour l'environnement. Le rapport porte sur tous les aspects importants du point de vue de la sécurité. On y décrira les risques caractéristiques de l'installation et on présentera les moyens et solutions permettant de se prémunir contre lesdits risques. Il convient également d'y préciser que toutes les consignes de sécurité sont respectées. Le document doit aussi renseigner sur les risques encourus par l'homme et par l'environnement qui ne peuvent être éliminés entièrement, et se prononcer sur la question de savoir si le risque résiduel paraît acceptable en regard des avantages prévisibles. Il doit informer sur toutes les conséquences qu'un accident majeur au niveau de l'installation pourrait faire subir à l'homme et à l'environnement. Ce sont non seulement les atteintes au sens de l'art. 7, al. 1, de la loi sur la protection de l'environnement²¹ (pollutions atmosphériques, bruit, vibrations, rayonnements non ionisants, pollutions et autres atteintes concernant les eaux, pollutions du sol, modifications du matériel génétique de certains organismes ou modifications de la composition naturelle des biocénoses), mais encore les risques physiques (choc, ensevelissement, inondation due à un accident majeur, etc.) et les rayonnements ionisants. On y mentionnera les retombées durant toutes les phases, à savoir la construction, l'exploitation, ainsi qu'après la mise hors service. Il importe d'avoir dès le début, c'est-à-dire avant l'approbation des plans, une vue d'ensemble de tous les risques encourus. Avant l'octroi de l'autorisation d'exploiter, il n'y aura plus qu'à mettre à jour le rapport de sécurité si nécessaire, ce qu'il conviendra également de faire périodiquement en cours d'exploitation. Il conviendra à cette occasion de vérifier cas par cas si les risques ont évolué par rapport à la situation initiale et si des mesures s'imposent. Cette manière de procéder permet non seulement de garantir la sécurité de l'installation mais de contrôler également que les risques ne se sont pas globalement accrus. La sécurité serait ainsi améliorée. Le rapport de sécurité est utilisé dans les procédures d'examen et de contrôle de la sécurité fondées sur une attestation de sécurité et dans les procédures au moyen d'un contrôle officiel. La législation d'exécution définira en détail la forme et le contenu du rapport de sécurité requis pour une installation. Selon le droit actuellement en vigueur, la description des risques d'accident majeur et, partant, le niveau de la sécurité reposent surtout sur l'art. 10 LPE et sur l'ordonnance sur les accidents majeurs²² qui en découle. Elle se réfère exclusivement aux dommages infligés à l'homme et à l'environnement du fait de la pollution (p.ex. de l'air et de l'eau, le bruit, les vibrations) et qui ont des répercussions

indirectes sur l'homme. Les dommages sont alors dus à une substance qui agit indirectement sur l'homme et l'environnement en se propageant ou en explosant, en brûlant ou en polluant l'air, le sol, etc. Des dégâts causés à l'homme et aux choses, dus à des atteintes directes (choc, collision, inondation provoquée par un accident majeur, ensevelissement, incendie, etc.) ne relèvent pas de l'art. 10 LPE. Le champ d'application est encore restreint dans l'ordonnance, qui ne concerne que les entreprises manipulant des substances, des produits ou des déchets spéciaux chimiques ou des microorganismes ainsi que les voies de communication où sont transportées des

E. 21

RS 814.01 (LPE)

E. 22

décembre 2004 à l'intention du Parlement. Si le Parlement modifie ce projet, il se peut que le projet de LCS doive être adapté en conséquence. 2.2.6.2 Commentaire des différents articles Art. 3, al. 1bis Par cette disposition, l'examen et le contrôle de la sécurité technique sont régis par la LCS. Art. 6 Voir commentaire de l'art. 17, al. 2bis, LCdF. L'al. 2 peut être supprimé définitivement. Les critères à satisfaire pour la preuve de la sécurité sont désormais réglés dans la LCS et au niveau de l'ordonnance. Art. 17, al. 2 et 3, let. a L'actuel al. 2 doit être supprimé. La preuve de la sécurité doit maintenant être fournie par des déclarations ou des attestations de sécurité. L'organe chargé de la sécurité effectue ce contrôle uniquement en l'absence d'organismes indépendants. L'art. 8, al. 3, LCS règle ces cas et prévoit que l'évaluation se fait en fonction des risques tant qu'il n'existe pas de prescriptions de sécurité appropriées. L'actuel al. 3, let. a, doit être adapté aux exigences de la LCS. Pour que l'autorisation d'exploiter puisse être accordée, il faut notamment que les déclarations ou attestations de sécurité requises soient disponibles. Art. 22, al. 2 En vertu de ce nouvel alinéa, l'organe chargé de la sécurité fait partie de l'office. Sur le plan organisationnel, les exigences de l'art. 6 LCS doivent être respectées. Art. 26 L'organe chargé de la sécurité faisant partie de l'office, ses décisions sont assimilées à des décisions de l'OFT et peuvent également faire directement l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral administratif. Art. 28 Cette disposition peut être substantiellement simplifiée. La LCS est applicable au domaine des installations de transport à câble et les compétences attribuées au Conseil fédéral par l'actuelle disposition y sont déjà réglées.

5710 Art. 29 Doit être supprimé définitivement. Cette matière est maintenant réglée dans la LCS. 2.2.7 Loi sur les transports publics 2.2.7.1 Partie générale Le 23 février 2005, le Conseil fédéral a adopté le message sur la réforme des chemins de fer 2 à l'intention du Parlement. Ce projet prévoyait aussi une révision de la loi sur les transports publics. Le Parlement ayant renvoyé le projet au Conseil fédéral lors de la session d'hiver 2005, les modifications de la loi sur les transports publics qu'il prévoyait ne sont pas prises en compte ci-après. Les modifications proposées ci-dessous se fondent donc sur les dispositions en vigueur de ladite loi. 2.2.7.2 Commentaire des différents articles Art. 4 (nouveau) L'art. 4 de la loi sur les transports publics réglera dorénavant le transport des marchandises dangereuses dans les transports publics. L'al. 1 constitue la base légale, jusqu'ici insuffisante, des réglementations existantes au niveau de l'ordonnance du Conseil fédéral ou du département Le nouvel al. 2 déclare la LCS applicable à l'examen et au contrôle de la sécurité technique dans ce domaine. Les procédures fondées sur une déclaration ou une attestation de sécurité sont applicables. Les modalités seront réglées dans l'ordonnance.

Selon l'al. 4, l'organe chargé de la sécurité fait partie de l'Office fédéral des transports. Sur le plan organisationnel, les exigences de l'art. 6 LCS doivent être respectées. Pour le reste, nous renvoyons aux explications concernant l'art. 30 LCR. Les règles prescrites pour le transport routier de marchandises dangereuses sont également valables pour le transport ferroviaire de ces marchandises. Le contrôle ultérieur est toutefois assuré ici par l'organe chargé de la sécurité de l'Office fédéral des transports. 2.2.8 Loi sur la navigation intérieure Art. 7a Il n'existait jusqu'à présent aucune véritable disposition sur la surveillance dans le domaine de la navigation (loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure²³ [LNI]). Cette lacune est maintenant comblée et l'Office fédéral des transports explicitement prévu comme autorité de surveillance (sous réserve de l'art. 8, al. 5). La souveraineté des cantons sur les eaux n'est pas touchée (cf. art. 3 ss. LNI). En vertu de l'al. 2, l'examen et le contrôle de la sécurité technique sont régis par la LCS.

E. 23

RS 747.1

5711 L'organe chargé de la sécurité est intégré à l'Office fédéral des transports. Sur le plan organisationnel, les exigences de l'art. 6 LCS doivent être respectées. Art. 8, al. 3 L'al. 3 déclare la procédure de surveillance de la sécurité fondée sur une déclaration de sécurité applicable aux installations portuaires. L'assujettissement définitif de (toutes) les installations portuaires prévues à l'al. 1 à cette procédure au niveau de la loi est justifiée. La probabilité d'un accident dans ce secteur et l'ampleur de ses possibles répercussions sont plus faibles que pour une grande partie des installations ferroviaires. Il est donc légitime de demander uniquement une déclaration de sécurité à l'exploitant d'installations portuaires. Art. 11a Voir le commentaire de l'art. 17, al. 2bis, LCdF. A la différence de l'art. 17 LCdF, cette disposition ne s'applique qu'aux «véhicules», en l'occurrence aux bateaux. Il faudra définir au niveau de l'ordonnance s'il convient d'appliquer la procédure d'examen et de contrôle de la sécurité fondée sur déclaration de sécurité ou celle fondée sur une attestation de sécurité. L'organe chargé de la sécurité des bateaux est aussi intégré à l'Office fédéral des transports. Lire à ce sujet le commentaire de l'art. 7a ci-dessus. Art. 12 L'expression «expertise des types» est systématiquement remplacée par celle de «réception par type» dans tous les domaines touchés par la LCS. La procédure concernant la réception par type est régie par la LCS, la décision d'appliquer la procédure fondée sur une déclaration de sécurité ou celle fondée sur une attestation de sécurité étant confiée au Conseil fédéral. Art. 14 L'examen officiel est remplacé par le système d'examen prévu par la LCS. Il appartiendra au Conseil fédéral de fixer la périodicité de la remise des déclarations et des attestations de sécurité. 2.2.9 Loi sur l'aviation 2.2.9.1 Partie générale La situation du secteur aéronautique est particulière dans la mesure où la surveillance de la sécurité technique est désormais largement réglée au niveau européen. Ce transfert est dû à la création de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), à laquelle la Suisse entend participer. Le 25 mai 2005, le Conseil fédéral a adopté le message à ce sujet à l'intention du Parlement. Le 16 décembre 2005, l'Assemblée fédérale a approuvé la participation à l'AESA et adopté la révision de la loi sur l'aviation nécessaire à cet effet. Il faudra donc soumettre à la LCS uniquement les

5712 domaines qui ne seront pas (ou pas encore) du ressort de l'AESA. Ceci explique l'application seulement partielle de la LCS au secteur aéronautique. 2.2.9.2 Commentaire des différents articles Art. 3, al. 2, 2bis et 2ter Al. 2 L'office demeure responsable de la surveillance directe. Al. 2bis L'examen et le contrôle de la sécurité technique sont régis par

la LCS. Al. 2ter L'organe chargé de la sécurité est intégré à l'Office fédéral de l'aviation civile. La séparation organisationnelle exigée à l'art. 6 LCS est déjà réalisée. Art. 37a, al. 2 Cette disposition se réfère à la planification et à la construction des installations aéroportuaires, qui sont attribuées aux procédures de la LCS. L'assujettissement aux deux procédures à choix devra s'effectuer dans l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA; RS 748.131.1) en fonction des critères énumérés dans la LCS. Art. 57, al. 4 L'examen et le contrôle de la sécurité technique dans le cadre de la fabrication, de la mise sur le marché et de l'exploitation d'aéronefs et de parties d'aéronefs sont soumis aux procédures de surveillance de la sécurité fondées sur une déclaration ou une attestation de sécurité si la surveillance n'est pas du ressort de l'AESA. Les modalités sont réglées au niveau de l'ordonnance. Art. 58, al. 1bis L'examen et le contrôle de la sécurité technique dans le cadre du contrôle de la navigabilité sont régis par les procédures de surveillance de la sécurité fondées sur une déclaration ou une attestation de sécurité si la surveillance n'est pas du ressort de l'AESA. Les modalités sont réglées au niveau de l'ordonnance.

2.2.10 Loi sur la radioprotection Il est généralement admis que, par rapport à la LraP, la LENu constitue une loi spéciale (cf. message LENu, ch. 1.3.1). La LraP s'applique lorsque la LENu ne comporte pas de prescriptions spéciales concernant la radioprotection. Aujourd'hui, la DSN assume la surveillance de la radioprotection dans les installations nucléaires, au centre fédéral de ramassage des déchets radioactifs, lors d'investigations géologiques au sens de l'art. 35 ss. LENu et à la réception ou à l'envoi de matières radioactives en provenance ou à destination d'installations nucléaires. La LCS n'affectera pas cette attribution des tâches. Afin qu'elle s'applique également à la radioprotection, il convient de le préciser à l'art. 3, let. a, LraP.

2.2.11 Loi sur les installations de transport par conduites

2.2.11.1 Partie générale La LCS implique tant de modifications qu'il faut remanier complètement la loi sur les installations de transport par conduites (LITC). Les raisons en sont moins les changements sur le fond que des préoccupations de forme et de technique législative. En effet, sur un plan purement formel, les modifications induites par la LCS ne sauraient être intégrées à la structure actuelle de la LITC. Par rapport à la LITC actuelle, les changements quant au fond se limitent aux domaines où la LCS introduit de nouvelles procédures de contrôle de la sécurité ou de nouvelles compétences liées à l'examen et au contrôle de la sécurité technique ainsi qu'à la création d'un organe chargé de la sécurité. Toutes les autres dispositions sont reprises de la loi actuelle, en grande partie même littéralement. Ainsi, les prescriptions régissant la procédure d'approbation des plans (art. 21 à 32 actuels), la responsabilité civile et l'assurance (art. 33 à 39 actuels) et les dispositions d'exécution (art. 44 à 52 actuels) restent pratiquement inchangées. Par contre, les dispositions sur le champ d'application (art. 1 actuel), la surveillance (art. 16 actuel), les dispositions générales sur la construction des installations de transport par conduites (art. 2 et 18 à 20 actuels) et sur l'exploitation (art. 30 à 32c actuels) ont été modifiées tout en conservant leur substance.

2.2.11.2 Commentaire des différents articles Art. 1 Al. 1 L'objet, le champ d'application et le but de la loi sur les installations de transport par conduites sont reformulés. La définition compliquée du champ d'application, dont les détails et les renvois étaient devenus incompatibles avec les exigences actuelles en matière législative, est ainsi actualisée. Le champ d'application de la loi peut être décrit de manière beaucoup plus simple grâce aux nouvelles prescriptions régissant l'approbation des plans et l'examen ainsi que le contrôle de la sécurité technique. Ainsi l'al. 1 établit le principe selon lequel la loi s'applique à toutes les conduites servant au transport de combustibles et de carburants liquides ou gazeux, ainsi qu'à leurs installations annexes. Al. 2 Seules sont exclues du

champ d'application les conduites à l'intérieur d'installations industrielles. En outre, le Conseil fédéral ne pourra plus préciser le champ d'application de la loi dans certains domaines (al. 4 actuel). Pour définir ce champ, l'ordonnance ne doit plus préciser que les notions d'«installation annexe» et d'«installation industrielle».

5714 Le pouvoir de décision du Conseil fédéral en cas de divergences d'opinions sur le champ d'application de la loi (al. 5 actuel) n'a plus de raison d'être. La définition de l'objet et du champ d'application dans les al. 1 et 2 ne laisse plus de place à l'interprétation. Al. 3 Cette disposition vise à ce que les installations de transport par conduites soient construites et exploitées de manière sûre et compatible avec l'environnement. Art. 2 L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) est responsable de l'approbation des plans des installations de transport par conduites dont la pression de service dépasse 5 bar. L'organe chargé de la sécurité, à savoir l'Inspection fédérale des pipelines, évalue les aspects purement techniques lorsque les autres intérêts comme ceux de l'environnement, des finances ou les intérêts de tiers n'entrent pas en considération. La let. c règle très simplement les compétences des cantons, jusqu'ici assez confuses: les cantons sont responsables de l'approbation des plans des installations de transport par conduites dont la pression de service ne dépasse pas 5 bar. Ils désignent les autorités compétentes. Art. 3 Cette disposition correspond à l'art. 2 actuel. L'al. 2 y est pourtant précisé: seule l'approbation des plans des installations de transport par conduites dont la pression de service dépasse 5 bar est soumise aux prescriptions de procédure de la LCS. Pour les autres installations dont la pression de service maximale est de 5 bar, le droit procédural cantonal est applicable selon l'art. 29. Une approbation des plans est toutefois aussi requise pour ces installations «cantonales». Art. 4 Les exigences concernant l'octroi de l'approbation des plans sont reformulées en fonction des normes valables pour d'autres types d'infrastructures. Il importe que l'installation projetée corresponde à l'état de la technique et aux exigences de la législation fédérale. Cette formulation permet de renoncer à l'énumération des motifs de refus de l'actuel art. 3, al. 1, de même qu'à la disposition interdisant le refus de l'approbation des plans pour d'autres motifs que ceux mentionnés (art. 3, al. 2 actuel). L'intérêt public des cantons et de la Confédération (y compris la sécurité, la neutralité et l'approvisionnement économique du pays) ainsi que les autres infrastructures sont de toute manière pris en compte dans l'appréciation globale requise pour l'approbation des plans. Art. 5 Cet article précise expressément qu'il incombe au Conseil fédéral de fixer les exigences fondamentales en vue de protéger l'être humain et l'environnement. Cette obligation est d'une telle importance qu'elle requiert une mention spéciale.

5715 Art. 6 L'al. 1 déclare la LCS applicable à l'examen et au contrôle de la sécurité technique des installations de transport par conduites dont la pression de service est supérieure à 5 bar. L'al. 2 désigne l'Inspection fédérale des pipelines comme étant l'organe chargé de la sécurité au sens de la LCS. L'al. 3 déclare applicable la procédure au moyen d'un contrôle officiel, prévue par la LCS, au contrôle de la sécurité technique lors de l'approbation des plans, de la construction et de l'exploitation des installations de transport par conduites dont la pression de service est supérieure à 5 bar (let. a). Pour les autres installations dont la pression de service ne dépasse pas 5 bar, le canton décide de la manière dont le respect des prescriptions techniques de sécurité est garanti (let. b). L'al. 4 dispose expressément que l'obligation de coopérer selon l'art. 22 LCS, déjà ancrée dans le droit en vigueur, est également valable pour les exploitants d'installations de transport par conduites dont la pression de service ne dépasse pas 5 bar. Art. 7 Al. 1 Les documents

requis doivent être remis à l'autorité d'approbation. Le requérant doit donc décider s'il s'agit d'une affaire purement technique qui peut être directement réglée par l'organe chargé de la sécurité. Al. 2 L'autorité d'approbation contrôle la demande du point de vue formel. Art. 8 Le droit d'expropriation demeure réservé aux exploitants qui en bénéficieraient jusqu'ici. Selon l'ancienne terminologie, ce sont les entreprises qui déposent des demandes d'approbation des plans devant être approuvées par une autorité fédérale. Désormais, il s'agira des exploitants des installations dont la pression de service maximale est supérieure à 5 bar. Dans les autres cas, le droit d'expropriation est régi par le droit cantonal. Art. 9 à 19 Les art. 9 à 15 ainsi que 17 à 19 reprennent presque littéralement les art. 21a à 27 actuels et l'art. 16 reprend la teneur de l'art. 11 actuel. Le seul changement matériel dans ce contexte concerne le piquetage (art. 9). Selon le libellé de cette disposition (art. 21a actuel), seul le tracé de la conduite doit faire l'objet du piquetage. Néanmoins, il conviendrait également de marquer l'emprise des installations annexes. Cette lacune de la législation est corrigée ici. Etant donné qu'à part les autorités désignées, il n'y a pas de changement par rapport au droit actuel, tout commentaire s'avère largement superflu. Une seule précision est encore nécessaire concernant l'art. 14, al. 3. Comme dorénavant, l'organe chargé de la sécurité aura dans certains cas une compétence décisionnelle, il faut préciser que ses décisions pourront être attaquées auprès du Tribunal fédéral administratif. L'institution d'une instance de recours intermédiaire ne

5716 s'impose pas. En droit de procédure administrative, on s'efforce généralement de limiter à trois les voies de recours, ce que garantit la solution adoptée. S'il y a une incertitude quant à la compétence des deux autorités d'approbation, elle doit être levée dans le cadre d'un échange de vues. Pour ce faire, il n'est pas nécessaire de recourir à l'office comme instance de recours supplémentaire. Dans ce contexte, l'organe chargé de la sécurité se gardera de toute manière, en cas de doute, de s'estimer compétent étant donné qu'il est vraiment censé se limiter à l'examen purement technique de la sécurité. Dès que des intérêts de tiers sont en jeu – il peut également s'agir de la proportionnalité d'une mesure technique supplémentaire – il n'appartient plus à l'organe chargé de la sécurité de les évaluer. Art. 20 Cette disposition remplace l'art. 28 actuel. L'organe chargé de la sécurité intervient à la place de l'office en qualité d'autorité d'approbation pour les constructions de tiers (al. 1). En outre, le libellé est simplifié, car tout croisement peut compromettre la sécurité de la conduite; ce cas de figure relève donc d'emblée de la let. b actuelle. En revanche, la compétence de faire examiner l'impact des projets de construction de tiers sur l'installation de transport par conduites est nouvelle. Il faudra décider au cas par cas qui doit supporter les coûts de l'opération (al. 2). Art. 21 L'art. 29 actuel est repris tel quel à l'art. 21. Art. 22 L'existence d'un règlement d'exploitation figurera dorénavant explicitement comme condition à l'octroi de l'autorisation d'exploiter. Par ailleurs, cette disposition correspond à l'art. 30 actuel. Art. 23 Correspond à l'art. 13 actuel et règle l'obligation de l'exploitant d'installations de transport par conduites d'exécuter des transports pour des tiers. Art. 24 à 26 Les autres prescriptions relatives à l'exploitation des installations de transport par conduites correspondent largement à la législation actuelle (art. 31 à 32c). Le nouvel art. 25 reprend la disposition actuelle sur les mesures de protection et le rééquipement (art. 18 actuel). Des adaptations quant au fond concernent les destinataires des informations sur l'exploitation de l'installation de transport par conduites. Ainsi, en cas d'accident ou de fuite de gaz, on avisera d'abord immédiatement l'autorité compétente pour ordonner des mesures immédiates. Outre les services cantonaux d'alerte, il s'agit de l'Inspection fédérale des pipelines en tant qu'organe chargé de la sécurité (art. 26, al. 2) et non plus de l'office

(art. 32 actuel).

5717 Art. 27 Al. 1 Si l'exploitation d'une installation doit être suspendue faute de remplir encore les conditions de l'autorisation, il faudra désormais en informer non seulement l'office (autorité d'approbation), mais aussi l'Inspection fédérale des pipelines en tant qu'organe chargé de la sécurité. Par ailleurs, cette disposition correspond largement à l'art. 32a actuel. Al. 2 Cette disposition permet à l'autorité d'approbation ou à l'autorité qui délivre l'autorisation d'intervenir si l'exploitant contrevient aux dispositions de la loi, de l'approbation des plans ou de l'autorisation d'exploiter. Il est possible de renoncer à l'actuel al. 3 de l'art. 32a puisque le droit d'être entendu est déjà garanti par les prescriptions de procédure générales. Art. 28 Al. 1 Désormais, la désaffectation et le démantèlement d'une installation de transport par conduites sont également réglés de manière détaillée. Une fois hors service, l'installation ne doit pas être simplement délaissée. Celui qui l'a construite est tenu d'en assurer la désaffectation dans les règles et, si possible, rétablir l'état antérieur. Al. 2 L'exploitant de l'installation devra présenter à l'autorité d'approbation une demande de désaffectation en démontrant que les travaux correspondront à l'état de la technique et satisferont les impératifs environnementaux. Au besoin, l'autorité d'approbation consulte l'Inspection fédérale des pipelines pour les questions de sécurité technique. Al. 3 La désaffectation et le démantèlement de l'installation seront régis par une procédure obéissant aux règles de la procédure d'approbation des plans. Al. 4 L'installation doit toujours être démantelée lorsqu'un intérêt public l'exige. Il convient également de prendre en compte les intérêts du propriétaire foncier. Art. 29 et 30 La réglementation actuelle des compétences des cantons dans le domaine des installations de transport par conduites (art. 41 et 42) est essentiellement reprise aux art. 29 et 30.

5718 Art. 31 à 37 Les dispositions relatives à la responsabilité civile et à l'obligation de s'assurer sont reprises telles quelles du droit actuel. Seule modification, à l'art. 32, la couverture d'assurance minimale prescrite est adaptée aux sommes actuellement en vigueur pour des risques comparables: 50 millions de francs pour les oléoducs, 25 millions pour les gazoducs. Art 38 Cet article règle les compétences en matière de surveillance. Les installations de transport par conduites dont la pression est supérieure à 5 bar sont soumises à la surveillance de la Confédération (al. 1). Pour autant que la Confédération soit compétente, les autorités responsables sont également désignées. L'al. 2 délègue la surveillance à l'Office fédéral de l'énergie. Enfin, l'al. 3 dispose que les installations de transport par conduites dont la pression ne dépasse pas 5 bar sont soumises à la surveillance des cantons et à la haute surveillance de la Confédération. Elle est exercée par l'Office fédéral de l'énergie. Art. 39 Selon le droit actuel, les exploitants d'installations de transport dont la pression est supérieure à 5 bar doivent régulièrement informer de leur propre chef l'office compétent. A l'avenir, ils devront uniquement présenter ces informations sur demande de l'office. Ce dernier précisera au cas par cas les documents requis. Art. 40 à 46 Les infractions prévues par la loi (art. 44 et 45 actuels, nouveaux art. 40 et 41) sont uniquement adaptées conformément à la partie générale révisée du code pénal. On a toutefois tenu compte de l'évolution des conditions économiques depuis l'entrée en vigueur de l'ancienne loi sur les installations de transport par conduites en haussant les limites de la peine. Les autres dispositions de ce chapitre sont également reprises du droit actuel sans changement quant au fond. Les art. 46 à 47a actuels sont remplacés par les art. 43 à 46. Art. 47 Comme dans le droit actuel, le Conseil fédéral sera, sous réserve des compétences cantonales réglées à l'al. 2, chargé de l'exécution de la loi sur les installations de transport par

conduites, dont il doit édicter les prescriptions d'exécution. Lors de la préparation de l'ordonnance, il faudra notamment examiner quels contrôles ne devront plus absolument être confiés à l'organe chargé de la sécurité. En effet, il faudra ici aussi appliquer rigoureusement l'idée fondamentale de la LCS de renoncer autant que possible aux contrôles préventifs. Art. 48 Etant donné la refonte de la loi sur les installations de transport par conduites, il convient d'abroger l'ancienne loi du 4 octobre 1963.

5719 Art. 49 Cet article reprend les anciennes dispositions transitoires dans la mesure où elles sont encore pertinentes. Al. 6 En vertu de cet alinéa, un rapport de sécurité est à remettre pour les installations existantes au plus tard dans les cinq années à compter de l'entrée en vigueur de la LCS. Cette disposition garantit qu'un état des lieux incluant les installations existantes sera fait dans un délai raisonnable. Le délai peut être prolongé sur demande si l'entreprise prouve que, malgré les travaux entrepris à temps en vue d'établir un rapport de sécurité, des raisons objectives ont empêché leur achèvement dans les délais. Le délai de 5 ans ne signifie en outre pas qu'un rapport de sécurité devra être remis tous les 5 ans. La périodicité sera réglée par ordonnance. Art. 50 La présente loi est sujette au référendum. Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. 3 Conséquences 3.1 Conséquences pour la Confédération 3.1.1 Conséquences financières Jusqu'à présent, une grande partie des tâches dans le domaine du contrôle de la sécurité technique était assumée par la Confédération, qui devait également en supporter les coûts. La LCS supprimera largement les contrôles préventifs effectués par les organes de l'Etat et confiera davantage de tâches liées à la sécurité aux producteurs, aux maîtres d'ouvrage et aux exploitants ainsi qu'aux tiers indépendants. Les coûts de ces travaux seront également transférés. La LCS permettra ainsi de réduire les dépenses de l'Etat liées à la surveillance. Le financement du contrôle de la sécurité par des émoluments et des taxes de surveillance selon la nouvelle loi a déjà été largement explicité au ch. 1.6. Des frais uniques apparaîtront dans certains secteurs pour les dépenses engendrées par la réorganisation et la redistribution des tâches. Cela concerne surtout les offices appelés à assumer de nouvelles tâches (OFEN, OFEV). Il faudra également prendre en compte les coûts du secteur des TI (transfert des données). 3.1.2 Conséquences pour le personnel La LCS déléguera certaines tâches de contrôle aux organismes indépendants ainsi qu'aux producteurs et aux exploitants d'installations, de véhicules et d'appareils, ce qui réduira les besoins en personnel de la Confédération. Cet effet ne pourra être chiffré précisément qu'après l'attribution définitive aux diverses procédures et en fonction de l'intensité des contrôles par l'organe chargé de la sécurité.

5720 D'autre part, il sera indispensable de renforcer les effectifs dans les secteurs où la Confédération accomplira de nouvelles tâches. Cette augmentation sera toutefois accompagnée d'une réduction du personnel au sein des autorités de surveillance cantonales et, au niveau fédéral, des organismes chargés de tâches relevant de la souveraineté de l'Etat (ESTI). Des postes supplémentaires seront nécessaires dans le domaine d'activité de l'OFEN afin de garantir des capacités suffisantes pour les nouvelles tâches liées à la surveillance des petits ouvrages d'accumulation, la participation à l'accréditation et les contrôles. Actuellement, ces postes se trouvent dans les cantons. Certains postes de l'Inspection fédérale des installations à courant fort seront également transférés à l'OFEN (cf. au sujet des tâches 2.2.2.1). En effet, l'OFEN sera compétent pour approuver les plans lorsqu'il faudra examiner d'autres aspects que ceux relevant uniquement de la sécurité technique. Cette tâche était jusqu'ici du ressort de l'inspection fédérale. Enfin, l'OFEV sera également appelé à assumer des tâches supplémentaires. En effet, des rapports de sécurité devront être

présentés périodiquement pour les installations existantes de transport par conduites, ce qui impliquera certains contrôles puisque l'évaluation du volet de ces rapports consacré à la «Protection contre les catastrophes» incombera à l'OFEV. Toutefois, un délai de cinq ans sera accordé pour cette transition. Les nouvelles tâches devront donc être intégrées progressivement, et non tout de suite. Le besoin exact en personnel sera déterminé au niveau de l'ordonnance dans le cadre de la mise en œuvre de la LCS. A l'heure actuelle, on estime peu probable une augmentation globale des effectifs. On ne saurait toutefois l'exclure totalement. Elle dépendra largement de la disponibilité des entreprises privées de faire office de services accrédités.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La LCS n'a pas d'incidence directe sur les compétences cantonales et communales dans le domaine de la sécurité technique. Le texte de loi dispose explicitement que les procédures prévues par la LCS ne s'appliquent qu'au domaine de compétence de la Confédération. Le domaine des ouvrages d'accumulation constitue toutefois une exception, la compétence cantonale étant transférée à la Confédération.

3.3 Conséquences économiques

Si l'on fait exception de la procédure au moyen d'un contrôle officiel, la nouvelle loi prévoit que les contrôles matériels de la sécurité seront transférés des autorités fédérales à des tiers indépendants et à des organismes accrédités. L'Etat se limitera donc à l'essentiel. Cette privatisation des tâches permettra une ouverture du marché du contrôle de la sécurité technique. La LCS admet, outre l'examen et l'établissement de documents par des organismes nationaux accrédités également ceux effectués par des organismes internationaux, pour autant qu'ils remplissent les critères inscrits dans la loi.

5721 La réorganisation de la surveillance de la sécurité entraînera une réduction globale des tâches d'examen, de contrôle et de surveillance assumées par l'Etat, étant donné que dorénavant, dans de nombreux secteurs, le contrôle de la sécurité sera fondé sur une déclaration ou sur une attestation de sécurité et n'impliquera plus d'examens directs. Les contrôles ultérieurs et la surveillance des organismes indépendants exercée par l'Etat devraient revenir moins cher que les activités étendues d'examen et de surveillance accomplies jusqu'ici. Dans certains domaines, les coûts à la charge des maîtres d'ouvrage, des producteurs et des exploitants d'installations, de véhicules, d'appareils, de systèmes de sécurité et de composants seront un peu plus élevés qu'aujourd'hui. Essentiellement pour deux raisons: d'une part les émoluments prélevés aujourd'hui par les services officiels pour leurs prestations ne couvrent pas les frais. En effet, dans quelques domaines, une partie des frais généraux d'administration et des frais d'examen et de contrôle ne sont pas facturés. Deuxièmement, dans certains secteurs, les examens et les contrôles ont été fortement réduits faute d'effectifs, ce qui a eu pour effet naturel de maintenir les coûts des contrôles de sécurité à un niveau très bas pour les intéressés. Une telle situation ne peut pas être tolérée à la longue, car la sécurité en pâtirait. Force est donc de constater que, dans certains domaines, les maîtres d'ouvrage, les producteurs et les exploitants d'installations, de véhicules, d'appareils, de systèmes de sécurité et de composants supportent aujourd'hui des coûts trop bas, qui ne permettent pas une comparaison réaliste. Malgré cela, les coûts ne devraient pas augmenter considérablement. En effet, aussi bien le recours à des organismes indépendants, soumis à la concurrence, que la délégation de responsabilité accrue aux producteurs et aux exploitants font que les coûts nécessaires pour assurer la sécurité ne seront pas beaucoup plus élevés. Plusieurs pays ont déjà recours à des organismes indépendants dans plusieurs domaines. Il s'est avéré que le marché fonctionne et que les coûts sont raisonnables et supportables. Dans les secteurs où les producteurs et les exploitants devront remettre des déclarations de sécurité, cette obligation n'entraînera

pas non plus des coûts sensiblement plus élevés, puisqu'ils doivent déjà s'assurer aujourd'hui de la sécurité de leurs installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants, même si l'Etat la contrôle par la suite. Lors de la définition des procédures déterminantes dans la législation spéciale – lorsqu'elles ne sont pas définies au niveau de l'ordonnance, la déclaration spontanée (déclaration de sécurité) a systématiquement été privilégiée. Lorsque la sécurité l'interdisait, la priorité a été donnée aux contrôles par des tiers du secteur privé. Ces choix entraînent dans de nombreux cas une simplification au niveau de l'exécution: les déclarations de sécurité ne doivent en effet pas être présentées dans chaque cas, mais souvent sur demande uniquement. Les craintes que la réorganisation entraîne des hausses de coûts importantes et injustifiées pour les maîtres d'ouvrage, les producteurs et les exploitants ne sont donc pas fondées. A la rigueur, les coûts augmenteront dans les domaines où des allègements substantiels sont actuellement accordés du fait que les émoluments ne couvrent pas les coûts; une telle situation ne sera plus admise à l'avenir. Si l'on estime que, dans certains domaines, les frais d'examen et de contrôle doivent être pris en charge par l'Etat et non par ceux qui les occasionnent, il sera toujours possible d'établir des règles allant dans ce sens. Mais celles-ci devront être claires et reposer sur des bases légales. La réorganisation de l'examen et du contrôle de la sécurité aura deux effets positifs sur l'économie globale: il faut s'attendre à ce que de nouveaux marchés s'ouvrent

5722 dans le secteur des contrôles par des tiers et donnent de nouvelles impulsions à l'économie. Par ailleurs, les tâches de l'Etat seront réduites. 4 Liens avec le programme de la législature Le projet est annoncé dans le Rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1083). 5 Aspects juridiques 5.1 Constitutionnalité La loi sur le contrôle de la sécurité se fonde sur les compétences conférées à la Confédération par les art. 76, al. 3 (eaux), 82, al. 1 (circulation routière), 87 (transports), 90 (énergie nucléaire) et 91 (transport d'énergie) de la Constitution fédérale. 5.2 Compatibilité avec le droit international Pour des projets de loi antérieurs, la Suisse a déjà jugé judicieux d'élaborer des bases légales compatibles avec le droit européen et international. Il en va de même pour la LCS; elle est conforme aux traités internationaux en vigueur ainsi qu'au droit européen. De plus, en vertu de l'art. 8 LCS, le Conseil fédéral, peut en cas de besoin, prévoir des adaptations au droit international. Les explications détaillées concernant le rapport entre le présent projet et les directives européennes dans le domaine de la sécurité technique figurent ci-dessus au ch. 1.9. 5.3 Forme de l'acte législatif à adopter La loi règle la réorganisation du contrôle de la sécurité dans le domaine des installations, des véhicules, des appareils, des systèmes de sécurité et des composants. De plus, elle prévoit trois types de procédure en vue d'harmoniser l'évaluation des aspects liés à la sécurité. Elle prend la forme d'une loi fédérale de durée indéterminée. 5.4 Délégation du pouvoir de légiférer Les art. 2, al. 2, et 8 accordent au Conseil fédéral la compétence de légiférer à plusieurs niveaux. De plus, les lois spéciales contiennent des dispositions autorisant la délégation dans des cas concrets d'application. Il s'agit dans tous les cas de matières techniques ou de la compétence d'adapter la législation aux nouvelles obligations découlant des traités internationaux.

5723 La délégation du pouvoir de légiférer est ainsi conforme à la Constitution (art. 164, al. 2). 5.5 Coordination avec d'autres révisions législatives 5.5.1 Réforme des chemins de fer 2 Le 23 février 2005, le Conseil fédéral a adopté, à l'intention du Parlement, le message relatif à la réforme des chemins de fer 224. Ce projet proposait également des modifications

de la loi sur les chemins de fer et de la loi sur les transports publics. Le Parlement ayant renvoyé le projet au Conseil fédéral lors de la session d'hiver 2005, les modifications proposées ici de ces lois se fondent sur le droit en vigueur et non sur les dispositions légales présentées dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2. 5.5.2 Loi sur l'aviation La sécurité technique des aéronefs est largement assurée au niveau européen par l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). Le 16 décembre 2005, l'Assemblée fédérale a approuvé la participation à l'AESA et adopté la révision de la loi sur l'aviation nécessaire à cet effet. Par conséquent, seuls les domaines de la loi sur l'aviation qui ne relèveront pas (ou pas encore) de la compétence de l'AESA seront soumis à la LCS. Ceci explique la subordination partielle du domaine de l'aviation civile à la LCS. 5.5.3 Loi sur les installations de transport à câbles Le message concernant la loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes a été adopté le 22 décembre 2004 par le Conseil fédéral à l'intention du Parlement. Les adaptations de la loi sur les installations à câbles requises par la LCS se basent sur ce projet de loi. Si le Parlement modifie ce dernier, le projet de LCS devra être adapté en conséquence. 5.5.4 Loi sur les ouvrages d'accumulation Le projet de loi et le message relatifs aux ouvrages d'accumulation seront soumis au Parlement en même temps que la loi sur le contrôle de la sécurité, mais seront traités séparément. Ce projet est en accord avec la LCS, mais sera présenté séparément (voir le message relatif à la loi sur les ouvrages d'accumulation), cette révision étant encore motivée par d'autres raisons.

E. 24

FF 2005 2269 ss

5724 5.5.5 Loi sur les installations de transport par conduites Pour des raisons d'ordre formel, la loi de 1963 sur les installations de transport par conduites a été entièrement remaniée. En raison de nombreuses modifications, elle était en effet devenue illisible et sa structure n'était plus conforme aux exigences actuelles. Les modifications sur le fond sont toutes requises par la réorganisation du contrôle et de l'examen de la sécurité.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant la loi sur le contrôle de la sécurité et la modification de lois fédérales conformément auxquelles la loi sur le contrôle de la sécurité est applicable In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2006 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft

E. 27

Cahier Numero Geschäftsnummer 06.059 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 11.07.2006 Date Data Seite 5651-5724 Page Pagina Ref. No 10 139 745 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.